

Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina

BOLIVIA

Editor responsable

Peter Fischer-Bollin

Coordinación editorial

Joana Fontoura

Revisión

Joana Fontoura

Margarita Lopez

Tanja Goodwin

Redactor

Ricardo Bruckner

Diseño y diagramación

Cacau Mendes

Impresión

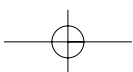
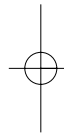
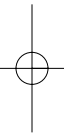
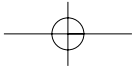
Vozes

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar
cep 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Sumario

Prefacio	5
Introducción	7
 MAGISTERIO Y REFORMA EDUCATIVA EN BOLIVIA	 13
I. BREVE HISTORIA SINDICAL DEL MAGISTERIO	14
1. Génesis	14
2. Estructura y organización	16
3. Urbanos vs. rurales	17
4. Entre la protección y el autoritarismo	18
5. Reivindicaciones y banderas	19
6. Trotskistas vs. comunistas	20
7. Trinchera política	21
II. A MODO DE COROLARIO	22
III. MAGISTERIO Y REFORMA EDUCATIVA	22
1. Antecedentes	22
2. La reforma educativa (1992-2002)	25
3. La “ley maldita”	27
4. Sindicatos vs. reforma	28
5. Influencia de la R.E. en la relación Estado-magisterio	34
6. La reforma educativa en datos, cifras e indicadores	35
7. Mejoras para los maestros	38
8. ¿Quién mató a la reforma educativa?	39
9. El proyecto de ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez	40
10. Similitudes y diferencias con la R.E. de 1994	42
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43
Bibliografía	46



Prefacio

Durante las décadas de los 80 y 90, América Latina y el Caribe vivieron momentos de profunda reestructuración económica y política que han modificado su lógica de funcionamiento. Paralelamente al proceso de cambios económicos, la mayoría de los países de la región iniciaba la redemocratización en un complejo escenario político. La reforma del Estado no ha sido un proceso lineal ni mucho menos con las mismas características en todos los países. En cada país, las condiciones estructurales previas al período de reformas han afectado la dinámica de las mismas y condicionado sus alcances. Este ciclo de reestructuración de la economía y del sector público implicó un cambio significativo de las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y sus representaciones colectivas.

Acompañando estos distintos procesos de cambios políticos y económicos, la educación ganó un lugar más relevante en las agendas nacionales en América Latina y buena parte de sus gobiernos asumió el compromiso de invertir más en el sector, aumentar la cobertura de la educación básica y mejorar la calidad y eficiencia de sus sistemas educativos.

Un número importante de países de América Latina realizó cambios significativos en el modo en que se gobierna y se toman decisiones en y sobre el sistema educativo con el objeto de mejorar la calidad de la educación: la descentralización, la gestión local y la promoción de la autonomía escolar fueron ejes de las reformas en la mayoría de los países.

Las reformas educativas en América Latina estimularon una serie de cambios que afectaron directamente a los docentes y a las organizaciones sindicales que les representaban. Estas en muchos casos se opusieron a las reformas y a veces fueron un obstáculo para la realización de las mismas. La historia de la resistencia y los conflictos entre los sindicatos docentes y los gobiernos durante los procesos de reforma estuvo centrada en cuatro cuestiones: a) las condiciones de trabajo, los sueldos y la profesión docente; b) la organización y la gestión del sistema educativo al nivel local y nacional; c) la planificación de las reformas con espacio de diálogo para la negociación con las organizaciones docentes; d) la evaluación docente y discente.

De ahí surgieron las siguientes interrogantes: ¿Por qué llegaron los sindicatos docentes y el propio Estado a tales situaciones de confrontación? ¿Analizando estas razones, cómo se puede salir de la confrontación a pesar de diferentes intereses legítimos y movilizar toda la buena voluntad en ambos lados para el bien del sistema educativo en cada país?

Para la Fundación Konrad Adenauer, que en todos los países participantes trabaja activamente con proyectos y programas propios, son éstas las interrogantes claves para una educación mejor y más justa en América Latina cuyo futuro es la clave para el desarrollo, la democracia y la paz en el continente.

El proyecto de investigación “Los Sindicatos Docentes y las reformas educativas en América Latina” fue realizado en el marco del programa regional de la Fundación Konrad Adenauer, Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) con el objetivo de analizar el rol político de los sindicatos docentes en el contexto de las reformas educativas a partir de los años 90 en 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay.

Con eso se quiere contribuir al debate y elaborar recomendaciones para sectores políticos así como para los propios sindicatos.

Las grandes líneas de análisis en ese proyecto fueron: la génesis y la trayectoria de los sindicatos o asociaciones que actúan en el área de la educación pública; el papel de los sindicatos frente a las reformas educativas y la nueva dinámica de la relación entre el Estado y los sindicatos docentes y entre los sindicatos y sus representados.

La Fundación Konrad Adenauer desea expresar su especial agradecimiento a María Margarita López por el apoyo técnico-académico en el proyecto. Vaya también mi agradecimiento personal a Joana Fontoura de la oficina de la Fundación en Río de Janeiro, y a Tanja Goodwin que han trabajado incansablemente para que el libro pudiera ser presentado en tiempo y forma, y con la calidad requerida.

Río de Janeiro, abril de 2009.

DR. PETER FISCHER-BOLLIN

*Director del Programa Regional SOPLA
Fundación Konrad Adenauer*

Introducción

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

Enmarcar al sindicalismo docente de la región en una única representación no es fácil. Como parte del movimiento sindical de los trabajadores el sindicalismo docente también ha sido portador de una visión de sociedad que se ha opuesto al liberalismo económico y a las condiciones que éste ha impuesto en las prácticas laborales. Además de eso, ha sido la expresión de un proyecto gremial caracterizado por la defensa de los intereses específicos de los educadores. La génesis y las actividades de las distintas organizaciones que se presentan en esta serie ilustran estas afirmaciones.

Es común escuchar que el movimiento sindical vive un repliegue generalizado a nivel mundial. Afirmaciones de este tipo se basan en factores como la disminución en la afiliación y militancia de los trabajadores, la inadecuación de las estructuras sindicales frente a los cambios de las organizaciones tanto estatales como privadas, y la insuficiencia de respuestas frente a los cambios en las relaciones profesionales. Pero es ésta una afirmación válida para describir la situación de las organizaciones de docentes en la actualidad en América Latina?

Los distintos casos abordados en esta serie muestran que los sindicatos de educadores se mantienen muy activos y algunos de ellos han ganado un espacio excepcional en el contexto público nacional. Pero también se evidencian debilidades, conflictos y desafíos que hacen suponer un futuro con ajustes organizacionales y estratégicos si se quiere mantener cierto nivel de influencia en la política educativa.

Es innegable que en cada país la creación, evolución y comportamiento de las organizaciones de maestros responde a una situación política particular. Sin embargo, es importante señalar que pese a los contextos específicos se observa también una tendencia hacia objetivos y comportamientos similares. Esto no es extraño si se tiene en cuenta la evolución paralela de los sistemas políticos, el crecimiento poblacional y de los sistemas educativos, y la comunicación cada vez más rápida que ha permitido la pronta difusión de lo que sucede en los diferentes países así como la conformación de redes de intereses mejor informadas. Una mirada a la situación interna de los sindicatos arroja algunas diferencias, aunque no por ello mayores.

Temas como la democracia interna, el liderazgo o la gobernabilidad de las organizaciones se convierten en variables fundamentales para entender mejor esta diversidad. El caso mexicano, por ejemplo, ilustra situaciones de líderes sindicales que permanecen en el poder durante largo tiempo y que imprimen un sello carismático excesivo a su gestión poniendo en riesgo la credibilidad de las prácticas democráticas de estas agrupaciones. A su vez, el estudio sobre las organizaciones docentes costarricenses llama la atención sobre la influencia de la cultura política de ese país en el comportamiento mismo de los sindicalistas.

El inicio de la mayoría de las asociaciones magisteriales estudiadas se remonta a las primeras décadas del siglo XX y es a partir de los años cincuenta y sesenta que se constituyen en los sindicatos que conocemos hoy en día. De manera general esta segunda fase se caracterizó por una influencia marcada por corrientes de la izquierda, con variaciones sutiles según el país o el momento político. Posteriormente el impacto de las dictaduras latinoamericanas a partir de los años setenta se hizo sentir sobre estas organizaciones mediante represiones, intervenciones y suspensiones que diezmaron su número e impulso inicial.

Pese a que en algunos países se logró la unificación de las asociaciones sindicales docentes en un sindicato único nacional, esto no ha sido posible en todos los países de la región, lo que puede haber influido en el logro de sus reivindicaciones. En los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, es innegable la fuerza y el papel unificador que han tenido los sindicatos nacionales organizados en federaciones o confederaciones.

Teniendo en cuenta que el crecimiento de las bases convirtió a las organizaciones magisteriales en el grupo más grande de trabajadores del sector público, éstas se transformaron en un actor clave para la conformación de alianzas políticas. Estas alianzas buscan ser útiles tanto a los objetivos sindicales como a los partidos políticos que requieren aumentar sus afiliados y apoyos puntuales. El caso del SNTE en México con más de un millón de miembros es visible su influencia en el desenlace de las elecciones y en las decisiones gubernamentales siendo así el ejemplo más extremo de esta situación.

En cuanto a los objetivos de las organizaciones de educadores, éstos parecen haberse ampliado en las últimas décadas. Se ha pasado de una agenda de reivindicación salarial y de mejora de las condiciones de trabajo a una en que también se busca una mayor participación en la toma de decisiones sobre la política educativa. Aunque esto no es igualmente claro en todos los casos presentados, parece ser una tendencia que gana cada vez más terreno.

REFORMAS "TIPO", CONTRADICCIONES Y ACERCAMIENTOS

Los diferentes casos presentados en este libro muestran la convergencia entre los temas de las reformas educativas en la región. ¿Pero se puede hablar realmente de reformas a profundidad? Tal como lo afirman algunos autores, se trataría más bien de ajustes parciales, de reformas incrementales que aunque hayan nacido de iniciativas que buscaban cambios estructurales en los sistemas educativos, rara vez llegaron tan lejos como pretendían. Desde el final de la década de los ochenta las asambleas constituyentes florecieron y con ellas las propuestas de le-

yes generales de educación. En algunos casos como el colombiano, más que un contenido altamente transformador, lo que se dio en ese momento fue una posibilidad, no lograda hasta entonces, de diálogo entre las partes. Ha sucedido también que una vez logrados acuerdos entre las partes, el respectivo ministerio de educación no los ha puesto en operación.

En relación a los principales temas en esas discusiones, las agendas de los países de la región confluyen en algunos: la descentralización (con matices distintos según cada contexto nacional), la ampliación de la participación social, el énfasis en programas específicos de equidad y calidad y los cambios en la administración del sector. Un punto altamente conflictivo tiene que ver con los intentos de reforma a los estatutos docentes vigentes y las discusiones salariales. Todos los intentos de revisión del escalafón y ajustes de acuerdo con indicadores de desempeño o evaluaciones han suscitado oposición por parte de las organizaciones magisteriales. Frente a estas propuestas de cambio cada sindicato ha adoptado su posición particular así como sus mecanismos de resistencia.

LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN OPOSICIÓN-PARTICIPACIÓN

Un tema que aparece de manera recurrente en los trabajos sobre el sindicalismo es el que se refiere al binomio oposición-participación. Tradicionalmente los sindicatos se han organizado y han operado en contextos de oposición abierta a los gobiernos. Sin embargo la transición a la democracia en los países latinoamericanos ha puesto en relevancia la importancia de contar con nuevas formas que permitan la participación de los distintos actores políticos

situados en la oposición. Restringida en el pasado a algunos partidos políticos, actualmente se espera la concurrencia de organizaciones y movimientos sociales diversos, por lo menos en las fases preliminares de discusión de las políticas públicas. En estas circunstancias los gobiernos han convocado los representantes sindicales en ocasiones, o han respondido al llamado de las organizaciones magisteriales y de otros grupos organizados interesados en la educación en otras ocasiones para debatir en torno a la política educativa.

Esta situación trae preguntas que han sido respondidas de distintas maneras en la región. ¿Se está cediendo a las iniciativas de gobierno cuando se participa en los espacios creados para debatir dichas propuestas? ¿La participación permite realmente establecer diálogos fructíferos y consensos válidos, o por el contrario, se convierte en una fachada formal que legitima tan sólo las decisiones gubernamentales? Como lo muestran los estudios nacionales, toda respuesta a estos interrogantes tiene sus matices. La convocatoria de grupos de reflexión o propositivos, de comisiones técnicas, de constituyentes educativas, de foros educativos, y de otras instancias similares, ha sido activa durante las últimas décadas. Medidas de este tipo fueron promovidas en la mayoría de los países y aunque algunas de estas instancias han fracasado en sus objetivos, otras parecen haber encontrado salidas novedosas.

Este debate sobre la participación-oposición atraviesa igualmente la actividad de las organizaciones de docentes cuando los gobiernos elegidos les son más cercanos ideológicamente. La participación parece ser entonces un camino más obvio como se puede ver en el caso brasi-

lero con la llegada del PT al gobierno, o en Colombia en el nivel municipal con la llegada de un gobierno de izquierda a la ciudad de Bogotá. Se transita entonces de manera más fácil el camino desde la oposición como manifestación de desacuerdo, descontento y bloqueo a medidas, hacia una oposición que busca una influencia más directa en la definición misma de las políticas estatales.

EXPECTATIVAS PARA EL FUTURO

Varias son las preocupaciones y retos que enfrentan los sindicatos a futuro. Un objetivo fundamental es mantener un grado de representación tal que les otorgue plena legitimidad frente al magisterio mismo y frente a los gobiernos con los que interactúan. Es probable que el nivel de adhesión a los sindicatos se mantenga tan elevado como ha sido hasta ahora puesto que en la mayoría de los países aunque se trata de una afiliación voluntaria, en la realidad ésta se convierte en algo prácticamente obligatorio cuando se hacen los descuentos directamente desde la nómina. Sin embargo el gran desafío consiste en mantener el interés y los niveles de participación real de sus miembros.

Con respecto a las reformas educativas, especialmente a las que buscan establecer sistemas de carrera basados en evaluaciones de desempeño e incentivos para los ascensos, parece bien difícil revertir esta tendencia. Mantener una oposición radical por parte del magisterio a toda evaluación parece cada vez más insostenible por las exigencias manifestadas en este sentido por los padres de familia y la opinión pública en general. Ello no obsta que se puedan encontrar alternativas para que estas evaluaciones contemplen aspectos claves de las demandas de los educadores.

En cuanto a las transformaciones surgidas de la aplicación de la descentralización, éstas han dado lugar a nuevas interacciones entre las autoridades, las comunidades regionales y locales y las organizaciones magisteriales, y también han generado temores en relación con la explosión de un sindicato nacional en grupos territoriales dispersos. La continuidad de la actividad sindical requiere un análisis juicioso de estas situaciones. Aglutinar y mantener una identidad, respetando y manteniendo diferencias organizacionales y locales se convierte entonces en una meta. Vista así, la unificación representa oportunidades pero al mismo tiempo es todo un desafío en un escenario de pertenencias múltiples (local-regional-provincial-nacional). Parece entonces imperativo tener conocimiento y comunicación suficientes con las bases para lograr una representación efectiva de sus expectativas. Al igual que lo han tratado de hacer las organizaciones sindicales internacionales en el marco de la globalización, la creación de un diálogo ascendente se convierte así en una forma de manejar estas tensiones entre unidad y diversidad.

Los sindicatos de educadores enfrentan igualmente un momento de cambio en relación con el papel del Estado en el sector educativo y la creación de relaciones con grupos organizados de la sociedad civil para la puesta en marcha y evaluación de las políticas educativas. El fortalecimiento de muchas de estas entidades formadas por individuos con intereses puntuales y con estructuras menos burocráticas, se ha convertido en una especie de competencia para los sindicatos que han recibido críticas por su extrema inflexibilidad y su burocratización.

Finalmente, en la búsqueda de mayor transparencia, las organizaciones docentes tendrían que

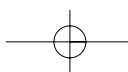
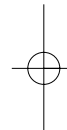
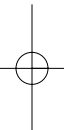
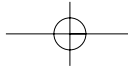
abordar internamente temas como el clientelismo y la corrupción que en algunos casos han permeado sus prácticas. Así mismo, la revisión de las estrategias de protesta parece ser un imperativo si se quiere tener mayor efectividad y mejorar la imagen pública. En ese sentido vale la pena mencionar innovaciones que ya han sido validadas como la Carpa Blanca en Argentina que permitió sostener las medidas de protesta durante casi tres años durante los cuales cerca de 1.500 docentes hicieron ayunos.

Los temas mencionados atraviesan la realidad de los sectores educativos latinoamericanos. Anticipar situaciones de cambio y reaccionar de la mejor manera para proteger los intereses de los afiliados sigue siendo un desafío para las organizaciones magisteriales. Los estudios nacionales muestran la consolidación de estas instituciones en el panorama político y señalan la importancia de los espacios de diálogo y de negociación. En ese sentido es clave reconocer el papel de los sindicatos en su calidad de gremios y como actores de la política pública, aunque reconociendo también que no se trata necesariamente del único grupo de interés frente a las administraciones públicas. De los casos presentados se desprende igualmente que es fundamental que las autoridades estatales cumplan los acuerdos pactados en

las negociaciones pues de ello depende la confianza entre las partes y en los procesos de concertación. Las sociedades latinoamericanas requieren de mejoras sustanciales en sus sistemas educativos y para ello se requiere del trabajo mancomunado de los diferentes grupos que interactúan en el espacio de la política educativa.

En este número de la serie “Sindicatos Docentes y las Reformas Educativas en América Latina” se presenta el caso de Bolivia. La separación urbano-rural es una característica del sistema educativo de este país. A lo largo del estudio se observa la presencia de la Confederación de Maestros Rurales de Bolivia (CONMERB) y de la Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia (CTEUB), organizaciones que muestran divergencias importantes en su aproximación a las reformas educativas. Las tensiones que ha generado esta separación entre los dos grupos sindicales se expresan en discriminaciones y en una falta de unidad ante las autoridades gubernamentales que ha complicado toda negociación. Las discusiones de las reformas educativas más recientes sirven de telón de fondo para ilustrar estas discrepancias a lo largo de este estudio en donde sobresalen temas como la interculturalidad, la educación bilingüe y el nivel de remuneración de los maestros.

MARÍA MARGARITA LÓPEZ es Doctora en Ciencia Política de la Universidad Laval de Quebec, Canadá y tiene una Maestría en Sociología de la Universidad de Grenoble, Francia. Ha ocupado cargos directivos en el sector educativo colombiano como Directora de Educación del Departamento Nacional de Planeación, Directora de Planeación del Ministerio de Educación y Directora de CORPOEDUCACIÓN. Actualmente se dedica a la consultoría y la investigación con diferentes organismos internacionales que promueven el estudio de las reformas educativas y con la Universidad de Ottawa en Canadá.



Magisterio y reforma educativa en Bolivia

AMALIA ANAYA

BOLIVIA - ENTRE LA INESTABILIDAD Y EL CONFLICTO

En 182 años de vida republicana, Bolivia ha tenido 84 presidentes, 39 de ellos de facto. Sin embargo, los golpes militares que hicieron de este país noticia frecuente, no han sido la única causa de inestabilidad política. En los 25 años de democracia ininterrumpida inaugurados en 1982, tres de sus diez presidentes renunciaron, bajo presión popular, antes de cumplir su mandato.

El primero fue Hernán Siles Zuazo (1982-1985) de la izquierdista UDP, quien renunció para salvaguardar la todavía frágil democracia, imposibilitado de frenar la hiperinflación por las limitaciones de su propio gobierno, al que estrangulaban la derecha en el Parlamento y la izquierda en las calles, liderada por la entonces poderosa Central Obrera Boliviana (COB).

Entre 1985 y 2002, la estabilidad de los gobiernos fue lograda con coaliciones amplias que no se formaron sobre la base de acuerdos progra-

máticos sino a la distribución de espacios de poder en el gobierno y en otras esferas del Estado. Los objetivos de esta democracia pactada fueron asegurar la segunda vuelta¹ y garantizar la mayoría parlamentaria que viabilizara la aprobación de leyes y otras medidas requeridas para poner en marcha los planes de gobierno.

Bajo este sistema transcurrieron 17 años, durante los cuales fueron realizadas las reformas estructurales llamadas neoliberales, que tuvieron el mérito de estabilizar la economía, pero no produjeron el crecimiento suficiente para lograr el bienestar prometido. El desencanto consecuente, la impunidad de la corrupción que se hizo más visible y extendida como producto de la propia democracia, y otros problemas no resueltos, terminaron generando un nuevo cuadro de inestabilidad.

De manera paralela, a partir de 1985 se produjo el debilitamiento de la otrora poderosa COB, dando paso al surgimiento de nuevas organizaciones "con una creciente presencia de actores no laborales y, por tanto, con menos tradición

¹ En el sistema electoral boliviano, si ningún candidato alcanzaba 50% más un voto, los diputados y senadores elegían de entre los tres con mayor votación. Posteriormente se redujo a los dos más votados.

organizativa, con liderazgos menos experimentados y responsables, y motivados por demandas y reivindicaciones más inmediatas y urgentes, frecuentemente mezcladas o encubiertas por temas de política coyuntural”². En este contexto se desarrolló la reforma educativa más importante que encaró Bolivia en el siglo XX.

La intensificación de los conflictos sociales, la pérdida de credibilidad del sistema político y la falta de autoridad del Estado configuraron el escenario en el que el presidente Sánchez de Lozada, elegido en agosto de 2002, tuvo que renunciar después de escasos 14 meses de gestión, en medio de una revuelta popular que dejó varias decenas de muertos (octubre 2003). El que lo sucedió y fuera su vicepresidente, Carlos Mesa, incapaz de controlar la situación, también renunció después de 21 meses.

Finalmente, un gobierno provisional (junio-diciembre 2005), encabezado por Eduardo Rodríguez, hasta entonces presidente de la Corte Suprema, convocó a elecciones en las que triunfó Evo Morales –primer presidente indígena en Bolivia– con una votación sin precedentes (53,74%) en todo el período de recuperación democrática. A pesar de ese respaldo electoral y de su trayectoria sindical³, persisten las protestas por reivindicaciones y demandas de todo orden, y el clima de conflicto no sólo continúa sino que ya no solamente se produce en el tradicional antagonismo gobierno/sectores sociales o laborales, sino también entre éstos y - con

creciente violencia, como ha ocurrido en el enfrentamiento de mineros cooperativistas y mineros asalariados - entre cocaleros y población urbana en Cochabamba, indígenas y colonizadores en San Julián, y varios otros.

Un reciente informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁴ señala que ha crecido en la ciudadanía el temor de que la nueva Constitución Política del Estado no logre su principal objetivo de constituirse en un nuevo pacto social entre todos los bolivianos. En efecto, la legitimidad de la nueva Constitución ha sido cuestionada, pues en su aprobación no fueron respetadas las normas establecidas por la Ley de Convocatoria ni el Reglamento General de la Asamblea Constituyente. En este contexto se encuentra paralizado un proyecto de ley que daría inicio a una nueva reforma educativa.

I. BREVE HISTORIA SINDICAL DEL MAGISTERIO

1. Génesis

Las organizaciones de maestros aparecen unos años después de la creación de las escuelas normales, que se inicia en Sucre, en 1909, como parte de la reforma educativa impulsada por el gobierno liberal. Hasta entonces, “los pocos maestros existentes se formaban en el exterior o eran de otras nacionalidades (chilenos y europeos)”⁵. A pesar de que se crean escuelas normales tanto en el área urbana como en la rural, las

² Laserna et al. 2006:36, en referencia al período 2000 a la fecha. La autora considera que ese fenómeno surgió a partir de 1985, con el debilitamiento de la COB a raíz de las reformas neoliberales.

³ Dirigente de los cocaleros desde 1985.

⁴ Informe del PNUD. La Razón, Sección *Al Cierre*, 16 de septiembre, 2007.

⁵ Contreras, Manuel. 1998: 487.

primeras organizaciones de maestros aparecen sólo en las ciudades, probablemente por la influencia del movimiento autonomista universitario, que culminó con una importante reforma en 1931, y también por la influencia de obreros y otros trabajadores de las ciudades que, al influjo –a su vez– de las ideas socialistas y anarquistas llegadas de Europa, ya contaban con sindicatos desde principios del siglo XX.

Inicialmente los maestros se organizaron en pequeños grupos dedicados a actividades pedagógicas y de mejoramiento profesional. Posteriormente se crearon asociaciones docentes diversas –como la Mutual de Maestros en Cochabamba (1920) y el sindicato de maestros en La Paz–, que fueron extendiendo sus actividades a la defensa de reivindicaciones laborales, como fue la inamovilidad de los funcionarios de Instrucción Pública. Esta medida, considerada por el magisterio como “una de las primeras y más valiosas conquistas del gremio”⁶, fue algunos años después incorporada en la Constitución Política del Estado.

En las décadas del 30 y del 40 surgieron sindicatos de maestros en las principales ciudades capitales de Bolivia y fueron creadas las primeras organizaciones nacionales, inicialmente sólo de maestros de primaria y luego incorporando a los de secundaria. De acuerdo con los registros de la Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia (Conmerb), los primeros sindicatos de maestros rurales, en cambio, fueron creados en La Paz y Cochabamba recién en 1948 y se expandieron después, gracias a un conjunto de medidas impulsadas por el nacionalismo revolucionario del 52, como la extensión masiva de la

escuela en el área rural y otras medidas de beneficio para la población indígena, entonces concentrada exclusivamente en el campo.

La ligazón con el proceso político de ese momento condicionó la dependencia de las organizaciones sindicales del magisterio rural con el partido gobernante, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), a tal punto que en los cargos directivos de la primera Federación Sindical de Maestros Rurales fueron elegidos –y por unanimidad– miembros de la cúpula del MNR que eran en ese momento altos funcionarios del gobierno, dos de ellos ministros de Estado y ninguno maestro. Además, en uno de los artículos del Acta de Fundación de esa Federación reza: “*Reiterar su adhesión incondicional a los postulados básicos de la Revolución Nacional y al Supremo Gobierno de la Nación*”⁷.

En el intento de unificar el gremio, el Congreso Nacional de Maestros realizado en 1954 aprobó una declaración de principios y la existencia de una sola Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (CNTE) con dos Federaciones Nacionales, una urbana y una rural. Con base en esa composición, fue elegida una delegación del magisterio ante el Congreso de la COB, pero la comisión de poderes de este cónclave sindical admitió la representación de maestros urbanos y rurales por separado, como Federaciones, no como Confederación. Dado que la COB respondía en ese momento al MNR, el partido gobernante, ese hecho estuvo –al parecer– dirigido a impulsar un sindicalismo paralelo al del magisterio urbano, cuyos dirigentes eran de militancia izquierdista, lo que explica en

⁶ Trujillo López, Mario. 2004:46.

⁷ El Diario, La Paz, 27 de enero de 1954 en Trujillo López, Mario. 2004:79.

parte el origen de la tensión entre ambos sectores, no resuelta hasta hoy.

La CNTE funcionó por dos años más, lapso en el que representó al magisterio en sus reivindicaciones laborales y salariales. Después de su desaparición en 1956, el magisterio no volvió a tener una organización unitaria. La división sindical entre maestros urbanos y rurales persiste hoy con tensiones de distinto grado y, aunque no ha impedido que realicen presión conjunta por determinadas reivindicaciones gremiales o la defensa de causas de orden político, ha conducido con frecuencia a que las negociaciones sigan cursos diferentes y culminen con resultados también distintos, sobre todo en los temas gremiales-salariales.

2. Estructura y organización

Hacia fines de la década del 60, las Federaciones Nacionales se convirtieron en Confederación de Maestros Rurales de Bolivia (Conmerb) y la de los maestros urbanos adoptó el nombre de Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana (Cteub), puesto que incorporó en sus filas al personal administrativo y de servicio: regentes, secretarías y porteros de escuela, con lo que obtuvo doble beneficio: mayor recaudación por aportes sindicales y mayor capacidad de presión en las movilizaciones callejeras.

De acuerdo con sus estatutos, los organismos de las confederaciones, por orden de autoridad y jerarquía, son los siguientes:

Congreso Nacional Ordinario

- Conferencia Nacional
- Ampliado Nacional
- Dirección Ejecutiva Nacional (DEN)
- Congreso Departamental o Regional
- Conferencia Departamental o Regional
- Asamblea General
- Consejo Consultivo
- Directiva de Federación Departamental o Regional
- Sindicato Provincial o Regional
- Células sindicales conformadas por los maestros de cada escuela en el área urbana y por los de un núcleo escolar en el área rural

La Dirección Ejecutiva Nacional es elegida por el Congreso -que se reúne cada dos años- y las directivas departamentales o regionales de acuerdo con sus respectivos estatutos, que incluyen elecciones directas. Ambas Confederaciones están afiliadas a la Central Obrera Boliviana y a la Federación Internacional Sindical de la Enseñanza.

Tanto la Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia como la Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia cuentan con nueve federaciones departamentales⁸, la Cteub, con 25 federaciones regionales, y la Conmerb, con 22. Las federaciones departamentales corresponden a los nueve departamentos de la estructura político-administrativa de Bolivia, pero no se conocen los criterios a los que obedece el número y ubicación de las federaciones regionales del magisterio, pues no tienen correspondencia con el territorio municipal ni con los distritos educativos⁹.

8 Desde el punto de vista político-administrativo, Bolivia está dividida en nueve departamentos, cada uno de los cuales está subdividido en provincias y éstas en municipios.

9 El distrito educativo corresponde al espacio territorial de un municipio o de municipios pequeños mancomunados. En total hay 272 distritos educativos.

Federaciones Departamentales

URBANAS	RURALES
Chuquisaca	Chuquisaca
La Paz	La Paz
Cochabamba	Cochabamba
Potosí	Potosí
Oruro	Oruro
Tarija	Tarija
Santa Cruz	Santa Cruz
Beni	Beni
Pando	Pando

Federaciones Regionales

URBANAS	RURALES
Riberalta	Riberalta
Camiri	Camiri
Tupiza	Tupiza
Uyuni	Uyuni
Montero	Montero
Villazón	Villazón
Roboré	Roboré
Villamontes	Trópico de Cochabamba
Guayaramerín	San Ignacio de Velasco
Bermejo	Rurrenabaque
Uncía	Aiquile
San Ignacio	Vallegrande
Puerto Suárez	Cinti-Camargo
Yacuiba	Norte Potosí
Aiquile	Escuelas de Cristo
Atocha	Madre de Dios
Vallegrande	Apolo
San Matías	Gran Chaco

continúa

continuación

URBANAS	RURALES
Cotoca	Magdalena
Yapacaní	Cotagaita
Charagua	San Matías
Santa Ana del Yacuma	Monteagudo
Warnes	
Cintis	
Chaco chuquisaqueño	

3. Urbanos vs. rurales

No sólo los diferentes vínculos político-partidarios, mencionados párrafos atrás, explican las tensiones entre el magisterio urbano y el rural. La educación urbana fue creada para la población no-indígena¹⁰ y la rural para la indígena, en tiempos en que ser indígena suponía la exclusión total y la negación completa de derechos ciudadanos. En la estructura administrativa del Estado, la educación urbana y la rural nacieron y crecieron separadas, la urbana fue establecida como responsabilidad del Estado en los primeros meses de creada la República, la rural, en cambio, sólo a fines del siglo XIX; una estuvo siempre a cargo del ministerio del ramo, la otra estuvo originalmente a cargo de una oficina de asuntos indígenas en el Ministerio de Educación, Bellas Artes y Asuntos Indígenas y después transferida a una cartera totalmente ajena a la educativa. Para ingresar en las escuelas normales urbanas había que tener la secundaria completa, no así para las rurales; las primeras exigían cuatro a cinco años de estudio, mientras que las rurales sólo pedían tres años.

¹⁰ Con excepción de inmigrantes recientes cuyo número es irrelevante, la población no indígena en Bolivia es, con diverso grado, mestiza.

Con la revolución de 1952, la brecha entre la educación urbana y la rural se ahondó aún más. La educación rural fue transferida al Ministerio de Asuntos Campesinos, creado al inicio de ese proceso, y en pos de extender masiva y rápidamente la escuela para los niños indígenas, fueron incorporadas al servicio docente rural personas sin formación pedagógica y flexibilizados los requisitos de ingreso y las exigencias académicas en las escuelas normales rurales, con el consecuente impacto negativo en la formación de los maestros. Debido a ello, el escalafón docente que data de esos años –y sigue vigente– estableció que todo maestro rural que quiera incorporarse al servicio en el área urbana debía aprobar previamente los dos últimos cursos de una escuela normal urbana, independientemente de sus años de ejercicio docente. Sin embargo, en la práctica se lo incorporaba como maestro interino sin reconocimiento a su formación ni a sus años de servicio, con el consecuente perjuicio salarial, puesto que el mencionado escalafón está estructurado exclusivamente sobre la base de la antigüedad.¹¹

Todo ello contribuyó a generar una cultura discriminatoria del magisterio urbano hacia el rural y la consecuente reacción de este último, que ha derivado en tensiones que pueden alcanzar niveles de agresión. No es raro que en reuniones con autoridades de gobierno se produzca mayor tensión y conflicto entre dirigentes urbanos y rurales que entre cualquiera de ellos y las autoridades. La relación entre maestros de base no está exenta de tensión por la discriminación que sienten los rurales de parte de los urbanos,

como lo ilustra el siguiente testimonio registrado en una publicación de Unesco que, aunque data de hace casi 20 años, persiste hoy:

“(...) la fila era, pues, con urbanos; nos miraron y escuchábamos ... ¡Sí, pues, son rurales, dijeron. No le hicimos caso... y este señor... dirigente de los urbanos precisamente estaba ahí. A ver colegas, decía ¡por favor más orden, más orden. Había unas señoras [maestras urbanas] que decían: “es que aquí están los rurales ... ellos deberían estar aparte; por qué nos van a mezclar con rurales, esto es para urbanos; ¡ay, estos, hmm, hmm, ¡ay estos cochinos que están, que huelen a guano, hmm”. A mí esto me dolió... (...)”.¹²

A pesar de que en las últimas décadas se ha producido una acelerada urbanización de la población boliviana, el número de maestros urbanos no es considerablemente superior al de los maestros rurales, pues la dispersión de la población en el área rural obliga a mantener una baja relación docente/alumnos. De un total de aproximadamente 110.000 maestros en servicio, 52% son urbanos y 48% rurales, lo que ha producido cierto equilibrio de fuerzas entre ambas confederaciones.

4. Entre la protección y el autoritarismo

La sindicalización de los maestros es obligatoria. Por un acuerdo firmado entre dirigentes del magisterio y las autoridades en el período nacionalista (1963), el gobierno se comprometió a descontar seis meses al año, obligatoria y automáticamente, 1% del salario básico de cada ma-

¹¹ Estas diferencias fueron abolidas por la reforma educativa de 1994, que unificó la educación urbana y rural, a pesar de la oposición cerrada de los dirigentes sindicales del magisterio urbano.

¹² Subirats y Nogales. 1989: 44

estro –y en el caso de las escuelas urbanas también de secretarías, regentes y porteros– para las respectivas direcciones sindicales. Este monto¹³ crece año tras año en función del incremento salarial y de la incorporación de nuevos maestros. A pesar de que la Ley de Pensiones (1996)¹⁴ prohibió los descuentos ajenos a los establecidos por “ley para la jubilación y beneficios sociales de los trabajadores”, se ha seguido descontando ese aporte.

La participación en marchas y el acatamiento a la huelga u otras medidas son supervisados por los dirigentes de las federaciones departamentales y regionales, y los maestros de base que no cumplen son multados, excluidos de beneficios e inclusive agredidos físicamente.

“En reunión se decide que debe haber una multa al profesor que no asiste a las asambleas. Entonces, por no hacernos multar, asistimos. O tenemos que ir a las marchas... entonces... la Federación convoca. Si no se asiste se tiene que pagar multa”.¹⁵

Los dirigentes de militancia trotskista que desde hace aproximadamente 20 años dominan algunas federaciones urbanas, como la de La Paz, son célebres por la violencia con la que obligan a sus colegas a obedecer las decisiones de su sindicato. La presencia de niños de corta edad en escuelas primarias no ha sido obstáculo para el uso de palos y “cachorros” de dinamita si hay maestros dando clases habiéndose declarado un paro.

5. Reivindicaciones y banderas

Desde el origen de las organizaciones sindicales del magisterio, el retraso en el pago de salarios provocaba mes tras mes la interrupción de las clases, pues la demora no era sólo de días o semanas sino de hasta varios meses, agravando la situación de un sector con baja capacidad de ahorro. Cuando se produjo la primera huelga de maestros en 1928, los maestros no habían recibido la remuneración por su trabajo durante cinco meses¹⁶ y en las décadas posteriores este incumplimiento fue constante hasta 1996, en que ese problema fue resuelto por la reforma educativa de 1994.

El incremento salarial ha sido el otro tema constante de conflicto entre el magisterio y el gobierno y se reproduce año a año de manera casi ritual al inicio de la gestión escolar. Desde el retorno de la democracia, en 1982, el incremento solicitado por el magisterio ha estado siempre por encima de la capacidad de las finanzas públicas y la oferta del gobierno por debajo de la misma, y la negociación ha culminado con un acuerdo estableciendo el incremento que, según el techo fiscal, el Ministerio de Hacienda había previsto con anticipación.

Este ejercicio ha convertido una demanda, por demás justa, en un simple regateo con final previsible y obedece en los dirigentes a la lógica política de mostrar firmeza frente al Estado, bajo el supuesto de que éste invariable-

13 En el año 2007 fue de 1'218.000 bolivianos (aproximadamente 150.000 dólares americanos).

14 Medida que formó parte de las reformas estructurales de segunda generación.

15 Subirats y Nogales. 1989: 84.

16 Trujillo López, Mario. 2004: 47.

mente está en contra de los intereses populares, y en el gobierno a la lógica política de mostrar voluntad de diálogo y disposición a ceder.

Con este juego, los dirigentes han reafirmado en sus bases la convicción de que gracias a ellos reciben un incremento salarial, no el deseado, pero al menos uno mayor al ofrecido por el gobierno; en cambio, en la opinión pública ambas partes, Estado y magisterio, sólo se han desgastado y perdido credibilidad. Un período de excepción fue el iniciado en 1999, cuando el Ministerio de Educación ofreció de principio el máximo incremento posible de otorgar y una vez logrado el acuerdo con el magisterio, impulsó la conformación de un equipo mixto con los dirigentes para encontrar soluciones definitivas en materia de remuneración. Este trabajo fue interrumpido después del cambio de gobierno, en agosto de 2002.

La demanda del magisterio por mejores salarios es legítima pero, debido al impacto fiscal por tratarse del gremio más numeroso del sector público, no será posible atenderla con seriedad mientras no se modifique el escalafón vigente que establece el incremento por antigüedad en un rango de 30% a 100% sobre el haber básico¹⁷, y se corrija completa y definitivamente la asignación de puestos y carga horaria. Sin embargo, ese escalafón se ha convertido en una bandera y en uno de los motivos principales de conflicto durante el proceso de reforma educativa desarrollado de 1992 a 2002.

6. Trotskistas vs. comunistas

Parece paradójico que quienes se oponen a dar los pasos necesarios para mejorar los salarios del magisterio sean sus propios dirigentes con “la defensa intransigente del escalafón vigente”, como reza en sus pronunciamientos y pliegos petitorios. Sin embargo, es coherente con el discurso que los dirigentes más combativos y radicales del magisterio –los trotskistas¹⁸– sustentan: agudizar las contradicciones que permitan crear las condiciones para desencadenar el proceso revolucionario, y combatir cualquier medida de beneficio popular porque adormece a las masas y las vuelve funcionales al sistema democrático-burgués que buscan derrocar. El trotskismo domina algunas federaciones, como la de maestros urbanos de La Paz, desde los años 80, cuando ya se había recuperado la democracia.

Los dirigentes nacionales –ejecutivos de las Confederaciones–, en cambio, estuvieron desde su origen predominantemente vinculados al Partido Comunista¹⁹ y a su antecesor, el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR), posteriormente también al MIR y otros partidos que tuvieron una participación activa y relevante en la lucha por las conquistas democráticas y, por lo tanto, conocieron y sufrieron la represión. Es posible que ésa sea la razón por la que en el período democrático han sostenido posiciones más concertadoras; sin embargo, por presión de las federaciones trotskistas, con frecuencia asumen las posiciones radicales de éstas, como ocurrió a inicios de la gestión escolar 2002, cuando pi-

¹⁷ El máximo incremento por antigüedad para un trabajador de cualquier otro sector en Bolivia es de 30%.

¹⁸ Militantes del Partido Obrero Revolucionario (POR) de Guillermo Lora.

¹⁹ Una excepción fue la alianza entre disidentes trotskistas, independientes y militantes de centroderecha que fue elegida como dirección ejecutiva de la Cteub por el período 2001-2003.

dieron un incremento salarial del mil por ciento y, después de varias semanas de huelga, bajo presión de los padres de familia y de la opinión pública, terminaron aceptando el incremento de 5% originalmente ofrecido por el Estado.

Todo acuerdo, inclusive con un gobierno considerado de izquierda como el del MAS, es calificado por el trotskismo como claudicación y traición:

Magisterio en lucha

“Decenas de miles de maestros urbanos y rurales realizaron paros y movilizaciones multitudinarias en La Paz y en otras ciudades del país, exigiendo un aumento salarial superior al 6% ofrecido por el gobierno, devolución de descuentos y otras demandas. La Confederación del Magisterio Urbano, dirigida por el stalinista PCB -que es parte del gobierno- traicionó la lucha y aceptó los términos impuestos por el MAS (...).”²⁰

De no existir este enfrentamiento político, es probable que no se hubieran develado irregularidades en manejos económicos y otras inconductas que han derivado en sanciones sindicales. En años recientes, fueron expulsados de las filas sindicales el máximo dirigente nacional del magisterio urbano, Estanislao Aliaga, por tráfico de influencias y dos ex dirigentes departamentales del magisterio urbano, por irregularidades en su gestión -incluido el manejo económico- como dirigentes de la Federación de Cochabamba entre los años 1998 y 2002. El rechazo de las

instancias judiciales²¹ al Amparo Constitucional que Miguel Lora y Norma Barrón de Lora presentaron en su defensa, fue denunciado como persecución política: “Estos dos reconocidos luchadores del magisterio en Cochabamba (...) han sido excluidos de sus derechos sindicales por la burocracia stalinista (PCB)²² que es parte del gobierno (...) Es una clara maniobra de persecución política que busca acallar toda voz de izquierda independiente del oficialismo.”²³

7. Trinchera política

Los partidos políticos sin vigencia nacional ni presencia en las instituciones del sistema democrático utilizan las organizaciones sindicales para intervenir en la política nacional, aunque sólo algunos lo admiten públicamente: “Los sindicatos no son fines en sí sino medios a lo largo del camino de la revolución proletaria”²⁴. De ahí que sus pliegos petitorios no se circunscriben a las demandas salariales y revindicaciones gremiales, ni a la política educativa, sino que contienen planteamientos sobre política macroeconómica y otros temas que, según la coyuntura, pueden versar inclusive sobre política internacional. Su participación en demostraciones callejeras también puede ser tan diversa como conflictos surjan. Es así como los dirigentes del magisterio han sido activos participantes de la célebre “guerra del agua” (bloqueos y movilizaciones contra la empresa adjudicataria de la administración del agua en Cochabamba (2000), el rechazo a la reforma tributaria que no afectaba a los maestros

20 Palabra Obrera N° 18, 31 de mayo, 2006. *Las luchas cuestionan la política salarial de Evo.*

21 Tribunal Constitucional de Bolivia. Sentencia Constitucional 1849/2004-R.

22 El ministro de Educación en ese momento era un ex dirigente del magisterio, militante del PCB.

23 Palabra Obrera N° 20, 15 de junio 2006. *Solidaridad con Miguel Lora y Norma Barrón*

24 Ibid, citando a Trotsky en *El programa de transición*.

(2003), las protestas de los socios de la Cooperativa de Teléfonos de La Paz por un conflicto interno de esa entidad (2004), entre otros.

II. A MODO DE COROLARIO

Lejos de ganar la adhesión ciudadana, la frecuencia y creciente violencia de huelgas, marchas y bloqueo de calles o caminos han provocado un rechazo cada vez más explícito y generalizado. De los padres de familia, por el daño que causa a sus hijos la interrupción de clases en las escuelas públicas y los riesgos a los que son expuestos, y del resto de la población por el perjuicio en el desarrollo de sus actividades cotidianas.

III. MAGISTERIO Y REFORMA EDUCATIVA

1. Antecedentes

Pese a que a lo largo del siglo XX fueron realizados cambios de diverso grado e índole en la educación boliviana, sólo tres pueden llamarse reformas en tanto trascendieron el simple retoque o las modificaciones parciales (Contreras 1998); la de principios de siglo (1906), que creó las bases del sistema educativo nacional -particularmente la formación docente,- la de mediados de siglo (1955), que extendió la cobertura -sobre todo a la población indígena,- y la de fines de siglo (1994), que se propuso universalizar la escuela y mejorar la calidad, equidad y pertinencia de la educación.

Cuando esta última surgió como una necesidad, el sistema educativo acusaba una serie de fallas y carencias, tanto pedagógico-curriculares como

financieras, administrativas e institucionales, algunas originadas en el Código de 1955²⁵ y otras producto de décadas de descuido de parte del Estado e indiferencia de la sociedad. El Código de la Educación de 1955 había logrado reducir el analfabetismo absoluto pero no el recurrente. En el esfuerzo de aumentar rápidamente la cobertura masificó las escuelas normales, lo que derivó en un deterioro progresivo de la calidad de la formación docente y, en consecuencia, de la educación escolar. Y en el afán de construir una cultura nacional con valores homogéneos y una lengua común para todos, estableció un currículo poco pertinente a las necesidades de aprendizaje y a la diversidad cultural y lingüística de la sociedad boliviana.

El Código del 55 extendió la escuela a los indígenas, pero paradójicamente consagró la discriminación de la educación de este sector: la puso en manos del Ministerio de Asuntos Campesinos y estableció un currículo inferior tanto para los alumnos como para la formación de los maestros del área rural. De ahí que los alumnos que se trasladaban a la ciudad eran automáticamente bajados de grado y los maestros perdían su antigüedad, lo que implicaba un perjuicio tanto para su carrera en el escalafón como para su jubilación. Cuando la educación rural fue incorporada en la estructura del Ministerio de Educación, se la mantuvo separada de la urbana y con características de educación de segunda clase.

En materia institucional-administrativa, la intervención de los dirigentes del magisterio en la designación del personal del sistema educativo²⁶ dio lugar a que el clientelismo practicado en la administración pública desarrollara una particu-

²⁵ Norma legal de la reforma educativa de 1955.

lar variante en el sistema educativo y fuera ejercido no sólo por los partidos del gobierno de turno sino también por aquellos en los que militan los dirigentes del magisterio. Esta intervención condujo también a que todos los cargos de la administración del sistema educativo fueran ocupados exclusivamente por maestros y las designaciones se hicieran en función del pleno empleo de los egresados de las escuelas normales, creando cargos que no respondían a ninguna estructura ni línea de mando, y asignando maestros en las escuelas sin tomar en cuenta su formación y la vacancia en la escuela, por lo que no era raro encontrar a un maestro de gimnasia dando clases de química o a uno de manualidades enseñando matemática. Además de estas irregularidades, había otras de carácter delictuoso como los “maestros fantasmas” que figuraban en la planilla de pagos y recibían un salario sin cumplir ninguna función en el sistema educativo.

A lo largo de cuatro décadas, esta situación echó raíces amparada en la negligencia del Estado y la indiferencia de los líderes de opinión intelectuales y políticos, que habían resuelto sus necesidades educativas en la educación privada.

Debido a la falta de interés y condiciones en el Ministerio de Educación para llevar adelante un proceso de transformación de la educación boliviana, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación²⁷ tomó la iniciativa de encarar esa tarea a inicios de los 90. Esta cartera de Estado era en-

tonces la encargada de la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo y de la asignación de los recursos de inversión pública. La inquietud por prestar atención a la educación surgió justamente de esas estrategias que, desde el gobierno de la UDP, habían identificado en las fallas y carencias del servicio escolar público una de las principales causas del atraso y la pobreza del país.

Así fue creado el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (Etare), una instancia multidisciplinaria dependiente del Ministerio de Planeamiento, a la que se le encomendó el diseño de un programa de reforma educativa que debía encarar como primera medida la reforma del propio Ministerio de Educación. En ese cometido, a partir de 1992, el Etare organizó y condujo la realización de investigaciones sobre las necesidades de aprendizaje -incluidas las de niños y adolescentes trabajadores- y expectativas de las comunidades en ocho escenarios sociolingüísticos y regionales del país; la evaluación de experiencias innovadoras exitosas, desarrolladas en escuelas urbanas y rurales bolivianas²⁸; un mapa educativo básico mediante el levantamiento de información sobre matrícula, maestros e infraestructura en todo el país, un registro del personal docente y administrativo y un estudio de sostenibilidad financiera.

Estos trabajos fueron realizados por un centenar de maestros²⁹ y profesionales bolivianos, con-

26 Los Estatutos de la Cteub establecen entre sus fines (Art. 5º): “Participar en el nombramiento de autoridades educativas, mediante ternas propuestas por las bases al Ministerio de Educación, en estricta sujeción al Reglamento del Escalafón Nacional y convenios magisterio-gobierno”.

27 Pocos años después (1993) este Ministerio fue suprimido como efecto de las reformas estructurales que transfirieron al mercado la función planificadora del Estado y al sector privado la productiva.

28 Publicados en la Serie Investigación del Ministerio de Educación-GTZ.

29 Juan Carlos Pimentel, entonces dirigente nacional del magisterio, estuvo entre ellos.

tratados mediante concurso público en diferentes regiones del país. También fueron realizados diversos talleres y seminarios³⁰ para socializar el trabajo realizado y para recoger demandas y planteamientos de diversos actores como las organizaciones indígenas, maestros de base, empresa privada y otros. Los dirigentes del magisterio optaron por no participar de estos eventos sino excepcionalmente, pues consideraban que su presencia avalaría el trabajo del Etare³¹. Ellos reivindicaban la validez del Código de 1955 y planteaban introducir simples modificaciones que no cambiaran su esencia. También reivindicaban su derecho a la exclusividad en la definición de políticas educativas y en la administración del sistema. En estos argumentos respaldaron su cuestionamiento a los esfuerzos emprendidos por el Ministerio de Planeamiento para transformar la educación boliviana.

Dos tareas adicionales cumplió el Etare. Una fue gestionar financiamiento externo habida cuenta de que las restricciones fiscales en Bolivia impedían contar con recursos de inversión para la educación. La otra fue la inclusión en el acuerdo de jefes de partidos con representación parlamentaria (9/7/92), el compromiso de respaldar la reforma educativa como una política de Estado y la conformación de una comisión de notables³² nombrados por el Senado. Los partidos, sin embargo y como suele ocurrir en política, no honraron su compromiso, la comisión de notables nunca vio la luz y la reforma no contó con respaldo político alguno.

Con el objetivo de contraponer un planteamiento de reforma educativa alternativo al que el Ministerio de Planeamiento impulsaba a través del Etare, el ministro de Educación y las Confederaciones del magisterio convocaron al I Congreso Nacional de Educación. A cada institución invitada le fue asignado un número de representantes que en total sumaron 691, pero no existe información del número exacto que efectivamente asistió y participó.

I Congreso Nacional de Educación (1992)

Representantes sindicales	332
Funcionarios del Ministerio de Educación	141
Iglesia Católica	72
Universidades públicas	48
Gobierno Central	22
Colegios privados	15
FF.AA. y Policía	8
Academia de Ciencias	7
Poder Legislativo	4
Poder Judicial	3
Iglesia Metodista	2
Iglesia Adventista	2
Empresa privada	2
Partidos políticos	2
Profesionales	2
Instituciones sociales (ONG)	29
TOTAL	691

Fuente: elaboración propia en base al Informe del Congreso Nacional de Educación.

³⁰ Publicados cuatro de ellos en la Serie Cuadernos de la Reforma del Etare.

³¹ Comunicación personal de Mario Quintanilla.

³² Personalidades sin vínculo de dependencia respecto de los partidos políticos y del gobierno. Una comisión de esas características se hizo cargo de la Corte Nacional Electoral.

El Congreso sesionó durante tres días en ocho comisiones simultáneas, produciendo como resultado una extensa lista de conclusiones y votos resolutivos. La modalidad de trabajo y el alto número y heterogeneidad de asistentes no facilitaron el cumplimiento del objetivo trazado para ese evento, cual fue diseñar una propuesta de reforma educativa y establecer estrategias de ejecución.

La única decisión tomada por este Congreso que fue puesta en práctica de inmediato por el ministro de Educación, fue la creación del Consejo Nacional de Educación (Coned) como organismo rector de la reforma educativa en un acto constitutivo al presidente de la República y los jefes de Partido que poco antes acordaron crear para el efecto una comisión de notables. El Coned estaba conformado por el ministro de Educación que lo presidía, los dos subsecretarios (Educación Urbana y Rural) y un representante de cada una de las confederaciones de maestros, uno de la universidad y uno de la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Csutcb). Después de creado, el Coned no funcionó, y ni sus miembros ni las organizaciones ahí representadas desarrollaron ninguna iniciativa en relación con la reforma, cuyo diseño se encontraba en pleno desarrollo en el Ministerio de Planeamiento.

Desde entonces, y a lo largo de todo el proceso, la reforma educativa no fue asumida como una responsabilidad colectiva por el conjunto del gobierno. En la etapa de su diseño, el Ministerio de Planeamiento tuvo en su par de Educación un abierto opositor. Posteriormente, cuando el Ministerio de Educación, ya reformado, se hizo cargo de la ejecución del programa de reforma educativa, no sólo no contó con el apoyo

del conjunto del gobierno sino que debió enfrentar constantes dificultades con los ministerios del área política y financiera del Estado.

2. La reforma educativa (1992-2002)

Si bien la Ley 1565, que dio sustento jurídico a la reforma educativa (R.E.) fue promulgada en 1994, ésta fue un proceso que se inició en 1992, con el debate que el Etare propició y que logró poner la educación y la necesidad de su reforma en la agenda pública. Asimismo, algunas de las actividades realizadas por el Etare con el fin de obtener la información necesaria para el diseño de la reforma, como el Mapa Educativo Básico y el Registro Docente-Administrativo, constituyeron en sí el inicio de la transformación del sistema educativo, pues permitieron construir subsistemas de información y de planificación inexistentes hasta ese momento.

En reconocimiento a la diversidad cultural de la sociedad boliviana, y en respuesta a la necesidad de democratizar la gestión educativa, la R.E. planteó la interculturalidad y la participación social como los ejes vertebrales del nuevo sistema educativo y de una educación que cultivara en las nuevas generaciones la capacidad de recibir y producir conocimiento, una mentalidad abierta al cambio, pluralista frente a la diversidad y creativa para solucionar problemas con mentalidad propia. Fue concebida como un proceso permanente, porque la educación debe ajustarse al cambio constante de las necesidades de aprendizaje y a los avances tecnológicos y científicos; un proceso global, porque debía transformar tanto el currículum como la estructura institucional y administrativa del sistema; y gradual y de largo plazo, porque la capacidad institucional necesaria para encarar un proceso tan

complejo tomaría tiempo y el cambio educativo tiene impacto en una generación (Anaya, 1996).

Objetivos y políticas

Esta reforma tuvo como objetivo transformar el sistema educativo boliviano para hacerlo capaz de ofrecer plena cobertura a la población en edad escolar; calidad expresada en la relevancia social, pertinencia cultural y lingüística, y en la actualización permanente del currículo; equidad expresada en igualdad de oportunidades; y eficiencia en el uso de los recursos. En pos de estos objetivos y dada la situación del sistema educativo, estableció como políticas:

- El constructivismo como orientación pedagógica que reconoce al educando como sujeto constructor de sus aprendizajes.
- La organización curricular por áreas de aprendizaje y por competencias.
- La diversificación curricular para atender necesidades de aprendizaje locales.
- La desgraduación como respuesta a los distintos ritmos de aprendizaje.
- La modalidad bilingüe como respuesta a la diversidad lingüística.
- La extensión de la primaria obligatoria de 5 a 8 años.
- La jerarquización académica de la formación docente, transformando las escuelas norma-

les en institutos superiores articulados a una universidad.

- La descentralización de las decisiones sobre el proyecto educativo y el funcionamiento de las escuelas, manteniendo la responsabilidad financiera en el gobierno central.
- La organización de una estructura administrativa que atienda oportuna y eficientemente las necesidades de alumnos y maestros.
- La activación de la participación social en la gestión escolar por medio de los padres de familia y de las organizaciones comunales.
- La unificación de los subsistemas rural y urbano en uno solo que atienda la diversidad de necesidades de aprendizaje.
- La recuperación y proyección del núcleo escolar³³, como una red de apoyo y servicios entre grupos de escuelas con similares características socio-lingüísticas.

Estrategia

Cada una de las políticas señaladas suponía la ejecución simultánea de múltiples actividades con dificultades diversas de distinto grado de complejidad. Algunas de ellas posibles de realizar en períodos relativamente cortos, mientras otras, de ejecución lenta y gradual. La reforma previó desarrollar simultáneamente un programa de mejoramiento, de ejecución inmediata, y un programa de transformación gradual. El primero consistía en la dotación de bibliotecas de aula

³³ Conformado por una escuela central y varias seccionales. En el viejo sistema, las seccionales tenían 3 grados y 5 las centrales. La reforma planteaba la extensión a por lo menos 8 años en la central (primaria completa) y en lo posible secundaria; y en las seccionales a por lo menos 6 años, y en lo posible los 8 de primaria.

para toda la primaria, biblioteca para los maestros, equipamiento deportivo y capacitación docente. Pero la gran apuesta estaba en el programa de transformación: la aplicación del nuevo currículo en escuelas e institutos de formación docente, los cambios en la estructura administrativa de todo el sistema, el desarrollo de sistemas de información, administración y evaluación, y la conformación de órganos de participación social en todo el sistema, tareas que demandarían mayor tiempo de ejecución con impacto a largo plazo.

La gradualidad del proceso de transformación había sido prevista por razones no sólo de orden técnico sino también por las limitaciones financieras y la escasa capacidad institucional no solamente del sistema educativo, sino de todo el aparato estatal e, inclusive, del sector privado. Por estas limitaciones fue necesario establecer prioridades para iniciar la ejecución de la R.E. La decisión fue priorizar a los más vulnerables y discriminados: los niños de primaria y, entre éstos, a los del área rural, con especial atención al acceso y permanencia de las niñas.

La priorización de la educación primaria estuvo fundamentada además en las siguientes consideraciones:

^{1º} Es la única manera de erradicar definitivamente el analfabetismo que pone a los sectores más pobres en mayor desventaja para el ejercicio de sus derechos y reduce su capacidad de cumplir con sus obligaciones civiles, en perjuicio de ellos mismos y de la colectividad.

^{2º} Es la base sobre la que se construye todo el sistema educativo.

^{3º} Es el mejor instrumento de redistribución del ingreso y de mayor retorno social y económico, por su impacto en la disminución de la morbi-mortalidad materno-infantil y en el aumento de productividad. (Etare, Propuesta, 1993).

3. La “ley maldita”

La Ley 1565 de Reforma Educativa, promulgada el 7 de julio de 1994, fue elaborada sobre la base de los estudios e investigaciones del Etare, las conclusiones del I Congreso de Educación posibles de traducir en planes ejecutables y las demandas de organizaciones indígenas como la Asamblea del Pueblo Guaraní, la Confederación Indígena del Oriente Boliviano y la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Ver ANEXO). En contraposición, las confederaciones del magisterio habían planteado un proyecto de ley alternativo cuyo primer artículo ratificaba el Código de 1955 en su integridad, razón por la que fue desestimado.

Promulgada la Ley 1565, los dirigentes del magisterio la declararon “Ley maldita”, bajo el supuesto de que la R.E. impulsaría la descentralización del sistema, la modificación del escalafón docente y la participación social con el fin de privatizar educación pública y así reducir el gasto público y que, en consecuencia, decenas de miles de maestros quedarían desempleados. Pese a que ningún artículo de la ley daba pie a esos temores, el rechazo de las organizaciones sindicales del magisterio a la R.E. fue frontal, convocaron a los maestros al desacato de la ley y a movilizarse hasta lograr la anulación de la misma.

Las asociaciones de padres de familia y pueblos indígenas, a diferencia del magisterio, res-

paldaron la R.E. y, en la quinta encuesta de percepción política (1994) de la Universidad Católica Boliviana, esta reforma fue calificada como el mayor acierto del gobierno. Esas muestras de apoyo tuvieron una modesta y marginal cobertura de prensa, mientras que las expresiones y demostraciones de rechazo de parte del magisterio fueron objeto de amplia y destacada cobertura periodística, probablemente porque *buenas noticias no se (¿) venden*, como admiten los propios medios. Este desequilibrio de la información mediática y la falta de un manejo comunicacional adecuado desde el gobierno marcó desde el inicio una imagen de la R.E. más cargada de rechazo que de adhesión.

La R.E. fue diseñada cuando acababa una gestión de gobierno (Jaime Paz 1989-1993). El nuevo (Sánchez de Lozada 1993-1997) la adoptó, pero no le asignó la prioridad necesaria ni le prestó la misma atención que dio a las reformas previstas en su plan de gobierno: la capitalización (privatización) y la participación popular (municipalización), reformas que promovió por medio de intensas campañas publicitarias³⁴ mientras mantuvo a la reforma educativa con un perfil bajo. Además, el Ministerio de Educación pasó a ser una Secretaría³⁵ en el Ministerio de Desarrollo Humano, ministerio de nueva creación al que se le dio tuición sobre cuatro Secretarías y 27 entidades autónomas. Esta decisión dejó a la cartera de Educación con el perfil disminuido, en un momento en que debió haber sido fortalecido para encarar un proceso tan complejo como una reforma educativa.

4. Sindicatos vs. reforma

Iniciada la aplicación de la R.E. en aula en la gestión escolar 1995, las organizaciones sindicales del magisterio declararon una huelga general e indefinida con el objetivo de lograr la anulación de la ley. Después de aproximadamente dos meses de conflicto, la Secretaría de Educación y las confederaciones del magisterio firmaron un acuerdo (mayo 1995), con la intermediación de la Iglesia Católica. Mediante ese acuerdo, los dirigentes del magisterio lograron mantener (a) sus organizaciones divididas en urbanas y rurales; (b) su poder en el manejo de las escuelas normales, impidiendo vincularlas con el sistema universitario y (c) la vigencia del escalafón docente del año 1956 que, como ya se anotó, califica exclusivamente la antigüedad y discrimina la educación rural. También consiguieron establecer la incorporación de los maestros no sólo en condición de miembros sino de dirigentes de las juntas escolares que había creado la Ley de Reforma Educativa, como órganos independientes de participación de los padres de familia. En ese acuerdo, el gobierno se comprometió, además, a tramitar ante el Poder Legislativo la anulación de la Ley de R.E. Por su parte, la Iglesia Católica logró que las escuelas de convenio³⁶ quedaran exentas de cumplir las normas establecidas para la designación de maestros y directores que rigen en las escuelas públicas.

El Estado cumplió el compromiso de solicitar al Poder Legislativo la anulación de la Ley de R.E., pero la ley no fue anulada porque la demanda pública por un cambio en la educación se había

³⁴ Por decisión del gobierno, toda publicidad oficial era competencia exclusiva del Ministerio de Comunicaciones.

³⁵ A partir de agosto de 1997 volvió a ser ministerio.

³⁶ Escuelas financiadas por el Estado y administradas por la Iglesia Católica.

puesto de manifiesto y la R.E. era una respuesta a esa demanda y, aunque limitada por la suspensión de los artículos mencionados, la aplicación de la reforma siguió su curso.

El temor inicial de los maestros de base a la R.E. fue disipándose cuando fueron constatando que la reforma no privatizaría las escuelas públicas ni los dejaría sin empleo, como sus dirigentes habían anunciado. Y a medida que la reforma avanzaba se despertó en los maestros una progresiva receptividad hacia las innovaciones pedagógicas y curriculares³⁷ e incluso entusiasmo cuando se hicieron visibles los resultados positivos en el aprendizaje de los niños. La aplicación de esas innovaciones demandó de los maestros un gran esfuerzo para cambiar su práctica cotidiana en aula, esfuerzo que contó con el apoyo de buenos materiales, pero con insuficiente capacitación, sobre todo al inicio de la reforma.

Las organizaciones sindicales del magisterio no aceptaron la R.E., pero no tuvieron la capacidad de plantear una propuesta alternativa y optaron, en consecuencia, por obstaculizar la aplicación de la reforma con paros y movilizaciones en contra de actividades específicas que eran bien recibidas por los padres de familia, los maestros de base y la opinión pública en general, como en los casos que se señalan a continuación.

Reclutamiento de personal

La R.E. estableció el concurso público como procedimiento para la contratación de personal en

el sistema educativo con el fin de contar con profesionales idóneos, por una parte y, por otra, para independizar al sistema educativo del clientelismo y del nepotismo institucionalizado, descrito en el acápite de antecedentes de la Reforma Educativa. Las organizaciones sindicales se opusieron al concurso como procedimiento y también a que profesionales que no fueran maestros pudieran ocupar el cargo de Director Departamental o Distrital o un puesto técnico cualquiera.

Los sucesivos procesos de reclutamiento convocados públicamente por el Ministerio tuvieron sistemáticas protestas de parte de las organizaciones sindicales del magisterio y silencioso desacato de las Prefecturas de Departamento³⁸, a las que la Ley de Descentralización Administrativa (1995) transfirió la administración del sistema educativo, dejando al Ministerio de Educación con competencias exclusivamente normativas. Los prefectos encontraron la forma de que, a pesar de las normas, la designación de directores departamentales y distritales de Educación recayera en maestros militantes de los partidos gobernantes. Los dirigentes de las federaciones departamentales del magisterio, por su parte, dejaron de intervenir en esas designaciones como lo hacían antes de la reforma, pero mantuvieron su poder en las asignaciones de maestros y directores de escuela, pues el director distrital de Educación se sometía a compartir esa función administrativa que le era propia porque sabía que ese cargo era transitorio y que, una vez que volviera a ser maestro de base, podía sufrir represalias de sus dirigen-

³⁷ La modalidad bilingüe fue la innovación más resistida, en parte por deficiencias en la capacitación y en parte por la poca valoración de las lenguas y culturas indígenas que predominaba en el sistema educativo.

³⁸ El prefecto de Departamento es una autoridad política que hasta el año 2005 era designada por el presidente de la República. Actualmente es elegida por voto directo.

tes³⁹. Este cogobierno tácito ha tenido más efectos negativos que positivos pues, por una parte, al ser el dirigente corresponsable de una función administrativa que afecta a sus bases, deja a éstas indefensas frente a las decisiones abusivas o arbitrarias de las que pueden ser objeto. Por otra parte, ese cogobierno se ha prestado al uso proselitista así como de beneficio personal, familiar y partidario de parte de dirigentes del magisterio con nombramientos en escuelas de su conveniencia, ya sea por su ubicación, horario u otras ventajas, incumpliendo normas y atropellando derechos de sus colegas⁴⁰. Sin embargo, en materia de institucionalización de los cargos de la estructura descentralizada del sistema, es decir directores departamentales, distritales, sus respectivos equipos técnicos y personal escolar, aunque la R.E. no pudo eliminar el uso de prebendas que ejercen los partidos políticos por medio de las autoridades gubernamentales responsables de esas designaciones y de las direcciones sindicales del magisterio, redujo esa ingerencia y obligó a que el personal designado al menos cumpliera con determinado perfil para el ejercicio de sus funciones.

Otras medidas de ordenamiento también fueron resistidas por las organizaciones sindicales, entre ellas (a) la prohibición de hacer efectivas las jubilaciones durante la gestión escolar, lo que provocaba un promedio de 54.000 movimientos de maestros al año y, como consecuencia de

ello, muchos niños llegaban a tener inclusive siete maestros⁴¹ diferentes entre febrero y noviembre; (b) la reconversión como profesores de curso de aquellos que dictaban materias que ya no existían en el currículum, como labores, manualidades y otras; la distribución de porteros, pues había establecimientos donde existían hasta ocho, mientras muchos otros no contaban con ninguno; el cierre de algunas escuelas nocturnas en barrios donde existían varias con menos de diez alumnos por aula.

Bibliotecas de aula

Con la R.E., las escuelas públicas recibieron por primera vez materiales didácticos diversos. Uno de los más importantes por su calidad e impacto fueron las bibliotecas de aula que contienen libros de literatura boliviana y universal para niños de primaria (6 a 14 años). El objetivo de esas bibliotecas fue estimular el hábito lector en los niños y los libros fueron seleccionados en función de criterios pedagógicos, calidad de la edición y contenido libre de discriminación de cualquier índole, sea de género, étnica, cultural, religiosa o ideológica. Estas bibliotecas fueron objeto de censura sindical por la presencia de literatura universal -“foránea” en opinión de los dirigentes del magisterio- y, en particular, por un cuento⁴² y un diccionario⁴³ en los que encontraron “malas palabras”. En acto simbólico de protesta, quemaron algunos ejemplares de estos libros.

³⁹ Los Estatutos de la Cteub anulan los derechos sindicales de los maestros que son directores distritales sin el aval de esa Confederación.

⁴⁰ En esta materia, los casos más connotados han sido protagonizados por dirigentes del frente URMA.

⁴¹ Maestro único de aula.

⁴² La canción de las pulgas del escritor argentino Gustavo Roldán. Un interesante comentario sobre este cuento se encuentra en www.educared.org.ar/imaginaria/16/7/topito-birollo.htm

⁴³ El diccionario escolar de la editorial española Santa María.

Participación social en el sistema educativo

El Código de 1955 creó las juntas escolares, a las que les asignó la obligación de aportar material y trabajo para la construcción de aulas. En el área rural debían aportar adicionalmente alojamiento, comida y dinero para los maestros. La ley de R.E. de 1994 confirió a los padres de familia el derecho de participar en ciertas decisiones como el calendario escolar (para evitar el retiro de los niños en épocas de cosecha y siembra, por ejemplo) y en la supervisión del funcionamiento escolar y del trato a sus hijos. El magisterio, en general, y sus dirigentes, en particular, no aceptaban la participación de los padres de familia. En los primeros años de reforma, los dirigentes impusieron la participación de los maestros en las juntas escolares que lograron organizarse. Cuando la R.E. tomó nuevos bríos, entre fines de 1997 y principios de 1998, impulsó la organización de los órganos de participación social, primero los Consejos Educativos de Pueblos Originarios y luego las juntas escolares. Los dirigentes sindicales instruyeron a directores de escuelas, maestros y porteros para impedir el ingreso de los padres en las escuelas en la jornada convocada para la elección de representantes de curso en cada una. No pudieron, sin embargo, impedir que alrededor de 11.000 juntas escolares se formaran aquel sábado (febrero de 1998), dando inicio al funcionamiento de esos órganos de participación social que fueron tomando fuerza y renovándose año a año, hasta culminar con la organización de los Consejos Departamentales de Educación, en el año 2001.

Los dirigentes del magisterio objetaban las juntas porque consideraban un atropello a su condición profesional que padres de familia, sin for-

mación pedagógica, evaluaran el desempeño de los maestros. Las juntas escolares nunca tuvieron tal atribución, el reglamento que norma su funcionamiento les da el derecho a pedir la remoción de un maestro por inasistencia persistente o comportamiento inadecuado (asistencia en estado de ebriedad, maltrato a los niños, venta de notas y otros de similar índole). En opinión de los dirigentes, sólo las organizaciones sindicales del magisterio tienen competencia para sancionar a los maestros, de acuerdo con su reglamento de faltas y sanciones. Con ese mismo argumento se opusieron al reglamento escolar (Reglamento de funcionamiento y administración de unidades educativas) que establecía derechos y obligaciones tanto del personal escolar como de los alumnos.

Los padres de familia organizados empezaron a reaccionar contra las huelgas y hoy en día es frecuente verlos resguardando las escuelas que deciden dar clases durante un paro.

Formación de nuevos maestros

El conflicto más violento que protagonizaron los dirigentes del magisterio contra la R.E., fue en rechazo a la contratación de universidades para la administración de los Institutos Normales Superiores (INS) en el año 1999, decisión tomada después de la evaluación de los procesos de auto-transformación de esos institutos, cuyo resultado mostró que después de tres años no se había producido mejoramiento alguno. El currículo mantenía las viejas deficiencias, los planteles docentes estaban conformados por maestros con grado de técnico superior, sin especialidad ni actualización posterior, los períodos de clases tenían la duración establecida para niños de primaria (recreo después de 45 minutos de clase),

horario de invierno, hacinamiento de alumnos en las aulas mientras muchas estaban ocupadas como vivienda por un excesivo número de porteros con sus respectivas familias, e irregularidades administrativas varias. Además, los alumnos estaban obligados a aportar dinero para los dirigentes estudiantiles, motivo por el que estos últimos incentivaron el ingreso masivo de nuevos alumnos sin requisito alguno.

A partir de 1999, la R.E. instituyó el examen de ingreso para los alumnos y, mediante licitación pública, fueron contratadas universidades públicas y privadas para que se hicieran cargo de los INS con planteles docentes con formación superior que debían aplicar el currículum definido por el ministerio. Los dirigentes estudiantiles de los INS y los del magisterio salieron en protesta, destrozando a su paso cabinas telefónicas, parabrisas de autos y vitrinas comerciales, lo que provocó la reacción adversa de la ciudadanía, que respaldó la determinación del ministerio. Se constituyó así el Sistema de Formación Docente, con 16 Institutos Normales Superiores, ocho de los cuales formaban maestros bilingües, y con un programa de posgrado universitario de capacitación en lectura y producción de textos en lenguas originarias (quechua, aimara y guaraní), para la aplicación de la modalidad bilingüe.

Capacitación de maestros en ejercicio

La Ley de R.E. creó la asesoría pedagógica como un subsistema de capacitación docente de acompañamiento al maestro en el aula. Los asesores pedagógicos eran maestros seleccionados me-

dante concurso⁴⁴ y formados en cursos ad-hoc por universidades. Cada uno tenía un número determinado de escuelas a su cargo que debía visitar regularmente para asesorar a los maestros en la aplicación de las innovaciones pedagógicas durante la realización de la clase. Paralelamente, debían realizar talleres de capacitación en horarios ajenos a los escolares para no perjudicar el desarrollo normal de clases. Los maestros de base apreciaron este apoyo que nunca antes habían recibido, principalmente en el área rural. Los dirigentes sindicales, por el contrario, lo rechazaron y establecieron una sanción vitalicia a sus colegas que ocuparon ese cargo. En efecto, los Estatutos de la Cteub prohíben la participación en el Congreso Nacional, máximo órgano de conducción sindical del magisterio, a maestros que fueron “asesores pedagógicos o directores departamentales/distritales sin aval sindical”⁴⁵. El cuestionamiento sindical no fue de orden conceptual a la asesoría pedagógica como subsistema de capacitación ni a su eficiencia, sino al monto del salario de los asesores pedagógicos, que era superior al de un maestro en consideración a sus responsabilidades y a su carga horaria. Mientras la mayoría de los maestros trabajaban 72 horas al mes, el asesor pedagógico completaba alrededor de 200 horas/mes y, a diferencia de los maestros que gozan de inamovilidad funcionaria, el asesor podía ser destituido en función de la evaluación de su desempeño.

Escalafón docente y salario

Los conflictos entre magisterio y gobierno no se agotaron en los hechos señalados, pero fueron

⁴⁴ Pese a la instrucción sindical de no apoyar esa medida, decenas de miles de maestros participaron de los concursos para optar al cargo de asesor pedagógico.

⁴⁵ Estatuto Orgánico de la Cteub, Art. 10, inciso f.

los más relevantes como producto o por causa directa de la R.E. El incremento salarial fue un tema de conflicto que precedió a la reforma y continúa después de ella pero, en la percepción pública, todos los conflictos ocurridos durante la década de la R.E. fueron atribuidos a ella y así han quedado registrados en la memoria colectiva, no sin razón, pues la reforma debía corregir también el desajuste salarial del magisterio. No lo hizo porque no hubo voluntad política en ninguno de los gobiernos que se sucedieron en ese período para asignar suficientes recursos financieros destinados al gasto corriente, que permitieran crear un nuevo escalafón con un salario básico suficientemente atractivo para que pudiera competir como alternativa al viejo escalafón. Este, como ya se explicó, establece incrementos por antigüedad que llegan hasta el 150%, lo que impide mejorar substancialmente el salario básico de los maestros por el impacto fiscal que tendría, pues el magisterio es el mayor sector asalariado que depende del Estado. Es altamente probable que, de ofrecer un nuevo escalafón con un salario básico substancialmente mayor e incrementos por antigüedad menores, la mayoría de los maestros de base se habría adscrito a él, pues está ubicada en las categorías más bajas.

La atención y solución de este tema es crucial para superar no solamente el periódico conflicto que perjudica el normal desenvolvimiento escolar sino también para hacer de la docencia una profesión atractiva. Entre tanto esto no ocurra, el nivel de formación y la escasa vocación del alumnado que llega a los institutos normales harán vanos los esfuerzos por mejorar la formación docente y, consecuentemente, la calidad de la formación escolar.

⁴⁶ La demanda histórica de la Cteub nunca superó los dos dígitos.

La composición del magisterio desde una perspectiva socioeconómica, demográfica, educativa, vocacional y laboral muestra seis características importantes:

Perfil socioeconómico. Medido mediante la escolaridad de sus padres, los maestros vienen de un extracto familiar de menor educación que antes.

Vocacionalmente es una carrera de segunda opción. Esto es más evidente en áreas urbanas, donde la profesión de maestro puede llegar a ser hasta la tercera opción.

Actividades secundarias. [Para incrementar su ingreso mensual] Más de la mitad de los maestros tiene una actividad secundaria.

Fuerte presencia indígena. Más de 40% de los maestros declara que es indígena. Esta presencia es más importante en el área andina y subandina, donde sobrepasan el 50%.

Niveles de pobreza. Según Cepal (1999), en 1997, el 29% de los maestros en áreas urbanas vivía en hogares bajo la línea de pobreza, en 1992 era del 31%.

Extraído de Contreras y Talavera 2004: 64

Uno de los conflictos por incremento salarial más prolongados fue el de febrero de 2002, cuando la Cteub pidió un incremento salarial de mil por ciento⁴⁶, sin darle al ministerio posibilidad alguna de evitar el conflicto porque ese incremento, ya imposible de atender por su magnitud, fue solicitado después de declarada la huelga general e indefinida. Para esa gestión escolar, el ministerio negoció anticipadamente con las confederaciones para evitar la tradicional huelga de inicio de año

escolar por el incremento anual. Se llegó a un acuerdo con la Confederación de Maestros Rurales, pero con la Cteub no fue posible debido a problemas internos que enfrentaba su Dirección Ejecutiva que, cuestionada por varias federaciones, había sido desconocida por la COB⁴⁷.

Relacion entre incremento salarial e inflacion

Año	Incremento salarial (Porcentaje)	Inflación anual acumulada	Diferencia
1991	20,0*	14,5*	5,5
1992	20	10,5	9,5
1993	20	9,3	10,7
1994	12	8,5	3,5
1995	12	12,6	-0,6
1996	13	7,9	5,1
1997	16	6,7	9,3
1998	7,5	4,4	3,1
1999	6	3,1	2,9
2000	7	3,4	3,6
2001	8	0,9	7,1
2002	5	2,4*	2,6
2003	4,0*	3,9*	0,1
2004	3,0*	4,6*	-1,6
2005	3,5*	4,9*	-1,4
2006	7,0*	4,8*	1,2
2007	6,0*	11,7*	-5,7

(Elaboración de Manuel Contreras y María Luisa Talavera en base a datos de Carlos Gutiérrez y Udape)⁴⁹.

* Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación, Udape e INE.

47 Por este mismo motivo no se pudo constituir el Consejo Nacional de Educación, convocado por el ministerio en noviembre/2001. La Cteub no pudo acreditar delegados.

48 Maestro interino es, según el escalafón docente, aquel que no tiene formación pedagógica. Entra en el servicio docente con carácter interino, pero puede quedarse hasta la jubilación con ese estatus que le asigna un salario inferior al del titular.

49 Contreras. 2004: 57.

El incremento del año 2002 fue positivo en relación a la inflación –como en todo el período de la R.E., con excepción de 1995– y adicionalmente el aumento por carga horaria con “ítems”⁴⁸ de nueva creación, que veremos después, benefició a los maestros de primaria con un incremento real sobre el total ganado de 17% a 40%. De ahí que la huelga nació fragmentada, algunas federaciones no la acataron y otras la fueron rompiendo como resultado de negociaciones bilaterales con el Ministerio de Educación. Después de varias semanas de un conflicto inútil, la confederación, presionada por los padres de familia y la opinión pública, aceptó el incremento de 5% que el ministerio le había ofrecido desde el inicio.

5. Influencia de la R.E. en la relación Estado-magisterio

Como parte del proceso de R.E., la relación entre el Estado y las direcciones sindicales del magisterio tuvo su propio proceso de cambio. Si bien no dejó de haber puntos de conflicto, a medida que la R.E. fue avanzando, el gobierno pudo llegar a entendimientos con las confederaciones nacionales del magisterio y con varias federaciones departamentales y regionales, con excepción de aquellas cuyos dirigentes son de militancia trotskista y cuya actitud está dirigida permanentemente a *agudizar las contradicciones para desencadenar el proceso revolucionario*, como ya fue explicado en la primera parte de este texto.

No obstante, el balance de los 10 años transcurridos desde que en 1992 se inició el diseño del Programa de Reforma Educativa fue positivo. De dos polos antagónicos e incommunicados como eran *reformistas* y dirigentes en 1992, fueron capaces de construir una relación que permitió la conformación de equipos conjuntos para realizar tareas tales como las normas de funcionamiento escolar, la selección de directores de escuela y el programa de incentivos docentes. También por un acuerdo firmado durante ese período (2000), los maestros reponían los días perdidos por huelgas hasta completar 200 días de clases en cada gestión escolar.

6. La reforma educativa en datos, cifras e indicadores

El balance de los diez años de la R.E. (1992-2002) arroja datos positivos en cuanto a la valoración social que ganó el tema educativo y el mejoramiento de indicadores educativos. En julio de 2002, el 59% de la población opinaba que la educación había mejorado con la reforma educativa (Encuestas y Estudios S.R.L.), y en septiembre de ese mismo año, una encuesta Gallup sobre credibilidad de las instituciones realizada en 43 países situó al sistema educativo en un segundo lugar, a una sola décima de distancia de la Iglesia Católica, y por encima de la Defensoría del Pueblo, los medios de comunicación y la Corte Nacional Electoral (La Prensa/9/9/2002). Otro estudio⁵⁰ recogió el reconocimiento de directores, maestros y padres de familia de escuelas públicas sobre el impacto del nuevo currículum en el desarrollo de competencias de los niños.

Los indicadores, por su parte, muestran que la eficiencia interna del servicio escolar público había mejorado considerablemente:

INDICADOR	1992	2002
Cobertura neta	70,2	89,0
Cobertura bruta	85,2	100,0
Tasa de término a 8° de primaria	51,6*	65,6
Tasa de promoción en la primaria	79,6*	91,3
Tasa de abandono anual	9,4*	5,7
Tasa de reprobación	7,1*	3,8

**Corresponde a 1997. Es posible inferir que los datos 1992 eran inferiores.*

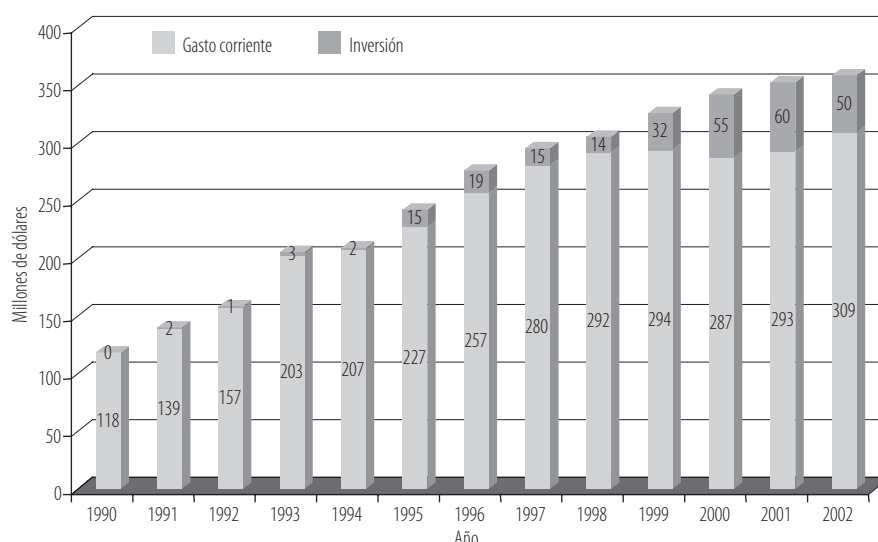
Elaboración propia en base a información del SIE y de la UAI Min. Edu.

Al logro de estos indicadores contribuyó el conjunto de innovaciones no sólo pedagógicas sino también administrativas y de gestión, que introdujo la R.E. desde la escuela hasta el ministerio. Los proyectos educativos fueron impulsados como respuesta a las necesidades y problemas específicos de cada escuela, en una acción conjunta de directores, maestros y padres de familia con asistencia técnica del Ministerio de Educación y financiamiento de éste y de los gobiernos municipales. De esta manera, se logró que los municipios invirtieran en sus escuelas los recursos que el Tesoro General de la Nación les asignaba para educación y que los utilizaban en otros rubros.

Durante los diez años de R.E. se inyectó recursos de inversión sin precedencia en la educación escolar boliviana, tanto de inversión como de gasto corriente, como se puede ver en los cuadros y gráficos siguientes.

⁵⁰ PROACTIVA. 2003: Estudio de percepción: A diez años de ejecución de la reforma educativa.

Evolución del presupuesto de Educación 1990-2002



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Educación.

Como se puede apreciar en el gráfico, el servicio escolar no contaba con recursos de inversión antes de que se iniciara la R.E. y, aunque reducidos en comparación con los destinados al salario del magisterio (gasto corriente), permitieron realizar mejoras en infraestructura, dotar de equipamiento a las escuelas, capacitar a decenas de miles de maestros y desarrollar y poner en funcionamiento sistemas de información, medición de calidad y administración antes inexistentes.

El fortalecimiento institucional alcanzado por el Ministerio de Educación, como parte del desarrollo de la R.E., permitió a esta cartera establecer con el Ministerio de Hacienda otro tipo de relación y ser un interlocutor válido para agencias de cooperación que antes financiaban proyectos pequeños ejecutados por organizaciones no gubernamentales o por ellas mismas, al margen del Estado boliviano. Si bien esta novedosa capacidad

normativa y gestora de la R.E. fue reconocida por agencias y organizaciones no gubernamentales, fue resistida por la mayoría de ellas, que buscaron formas y canales de eludir la autoridad del Ministerio de Educación y ejecutar proyectos en cumplimiento de sus propias agendas⁵¹, al margen y a veces en contradicción con la R.E.

Acudieron para ello al despacho de la primera dama, siempre solícita para intervenir en las políticas sociales, o a oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores vinculadas con la cooperación internacional, que creen que la ayuda externa debe ser bienvenida independientemente del contenido y la orientación que tenga. Por su debilidad institucional, las Direcciones Distritales de Educación fueron el espacio más vulnerable a ese tipo de intervención. Pese a todo eso, la R.E. logró poner en el carril principal a la mayoría de agencias, organismos y ONG, y canalizar su apor-

⁵¹ Muchos de estos proyectos incluían talleres de capacitación de maestros sin tomar en cuenta los lineamientos curriculares. Además, esos talleres eran realizados en días de clases, dejando a los niños sin maestro durante una o más jornadas.

te dentro de las políticas y normas nacionales establecidas. “De esta forma, el Ministerio de Educación retomó el liderazgo no sólo en la administración del sistema, sino sobre todo en la proposición de innovaciones pedagógicas y en la obtención y gestión de recursos externos para su concreción en el aula, hecho que no agradó a muchos y generó conflictos diversos entre los responsables del sector y organismos de cooperación, y hasta ONG. En verdad, el diseño y ejecución del PRE entre 1993 y 2002 implicó un ordenamiento del sector en cuanto a la definición e implementación de políticas, sobre todo en el ámbito de la educación pública.”⁵²

Entre otras medidas de ordenamiento, la R.E. normó la asignación de maestros y de carga horaria de cada uno de ellos de acuerdo con el currículum, número de alumnos y aulas disponibles; redujo los movimientos de maestros ocasionados por traslados y jubilaciones durante el período de clases, eliminó el interinato en los distritos con 50.000 o más habitantes, y desarrolló el bachillerato pedagógico en colegios secundarios locales en distritos pequeños y alejados del área rural andina y amazónica donde no se puede asegurar la presencia de un maestro titulado.

Los efectos positivos de este conjunto de medidas y acciones, con todas las limitaciones y defectos que pudieron tener, y a pesar de que fueron interrumpidas en la mitad del proceso previsto, todavía se mantienen como lo muestra el resultado obtenido por Bolivia en el informe de la Campaña Mundial por la Educación⁵³ publicado en 2007. En dicho informe, que analiza -entre otros- las tasas de finalización de la primaria,

de acceso femenino y de población rural a la secundaria, la calificación docente, la dotación gratuita de textos escolares, el gasto público destinado a educación, la existencia de información, Bolivia ocupa el 9º puesto entre 20 países de América latina y el 36º entre 178 de todo el mundo, gracias principalmente a la reforma de los años 90, como expresa el mencionado informe en su versión difundida por prensa.

País	Puntaje final y calificación		
	Puntaje	Puesto mundial	Puesto regional
Uruguay	80	2	1
Costa Rica	77	6	2
Cuba	77	6	2
Argentina	72	12	4
Venezuela	72	12	4
México	71	15	6
Brasil	70	16	7
Chile	65	18	8
Bolivia	57	36	9
Perú	55	39	10
Panamá	54	42	11
El Salvador	50	61	12
República Dominicana	47	71	13
Ecuador	47	71	13
Nicaragua	47	71	13
Honduras	45	81	16
Guatemala	42	90	17
Paraguay	42	90	19
Colombia	37	109	19
Haití	2	156	20

Fuente: elaboración propia en base a datos del informe No más excusas de la Campaña Mundial por la Educación.

⁵² López. 2006: 9.

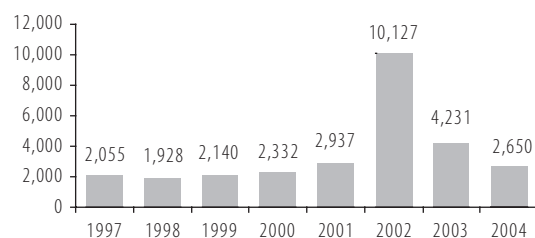
⁵³ Campaña Mundial por la Educación www.campaignforeducation.org/news/2007

Este resultado adquiere significación visto en perspectiva, pues antes de la reforma educativa, las evaluaciones internacionales situaban a la educación boliviana más cerca de la de Haití que de la de Chile.

7. Mejoras para los maestros

Si bien todo lo señalado tuvo un impacto positivo directo o indirecto en el desempeño docente y en su revalorización social, son relevantes ciertas medidas específicas de beneficio para los maestros. Una de ellas es el incremento de recursos de gasto corriente adicionales con recursos provenientes de la iniciativa de alivio a la deuda externa de países pobres altamente endeudados⁵⁴ que la R.E. incorporó en 2002 para cubrir parte del déficit histórico de carga horaria para más de 40.000 maestros que estaban en servicio con un salario correspondiente a 72 horas al mes, trabajando entre 80 y 120 horas para cumplir el currículum. El incremento de ítems en 2002 fue, como muestra el gráfico, extraordinario y, aunque no pudo resolver por completo el déficit histórico de carga horaria, lo redujo considerablemente.

Ítems⁵⁵ de nueva creación



Elaboración propia en base a datos del SIE, Ministerio de Educación.

Esta medida fue resultado del trabajo conjunto entre la Conmerb (magisterio rural) y el equipo técnico del ministerio que estaba a cargo de la R.E., atendiendo una demanda histórica de los maestros rurales y las necesidades de los niños de esa área territorial. Otras medidas de beneficio para los maestros, en cambio, no fueron resultado de la iniciativa de los dirigentes del magisterio como el programa de incentivos, consistente en premios monetarios de distintos montos a maestros que aplicaban la modalidad bilingüe, al conjunto de personal de la escuela que mejoraba sus indicadores, y a los maestros que permanecían en escuelas del área rural más pobre. Estos últimos además ganaron un año cada tres para su ascenso de categoría.

Lo más sorprendente, sin embargo, fue que reivindicaciones respaldadas por las leyes vigentes o posibles de resolver con la simplificación de trámites no fueron demandadas por las organizaciones sindicales del magisterio. Fue el proceso de reforma educativa que puso en evidencia estos problemas y despertó el interés del Ministerio de Educación por resolverlos. Fue también la R.E. la que permitió contar con la capacidad técnica para encontrar soluciones factibles a esos problemas. Al respecto, el Ministerio de Educación publicó en medios de prensa escrita lo siguiente:

⁵⁴ Este programa es conocido por su sigla en inglés: HIPC (Heavily Indebted Poor Countries).

⁵⁵ En el Ministerio de Hacienda se denomina "ítem" a un puesto/salario de los servicios públicos. En el servicio escolar, un ítem corresponde a 72 horas/mes y así ha quedado incorporado en el léxico del magisterio.

Iniciativas del ministerio de educacion en favor de los maestros⁵⁶

TEMAS	LOS DIRIGENTES URBANOS PIDEN	EL MINISTERIO HA OTORGADO
Derechos de las maestras, secretarías y porteras gestantes.	NADA	Subsidio de maternidad a partir de esta gestión.
Trámites de los profesores en los bancos para recuperar aportes al Fonvis y pro-vivienda.	NADA	Devolución mediante planilla sin trámite alguno.
Trámite de calificación de años de servicio para ascenso de categoría que costaba Bs.50 (memorial de abogado y valores). Este trámite duraba varios meses.	NADA	Habilitación automática de los profesores cuyo registro está actualizado, liberándolos del gasto y del tiempo que les tomaba realizar ese trámite para el que debían trasladarse hasta los centros de atención del mismo.
Incremento salarial y del presupuesto de educación.	Incremento de 1.000% (mil por ciento) sólo para magisterio urbano, no para el rural.	Incremento de 5% al básico. Incremento de horas de trabajo considerando todos los beneficios del escalafón. Los maestros ganarán más en servicio docente y sus alumnos se beneficiarán de más horas de clases: <ul style="list-style-type: none"> • 8 horas adicionales: 17% de incremento al total ganado. • 16 horas adicionales: 30% de incremento al total ganado. • 24 horas adicionales: 40% de incremento al total ganado.

8. ¿Quién mató a la reforma educativa?

Se atribuye al rechazo del magisterio la interrupción de la reforma educativa. Sin embargo, vistos los resultados logrados hasta agosto/2002, cabe preguntarse si habría sido posible alcanzarlos sin la adhesión de los maestros en las aulas. La paralización progresiva de la R.E. y las medidas que fueron desarmando el andamiaje de ese proceso de transformación educativa se produjeron dentro del Ministerio de Educación

por decisión del gobierno instaurado en agosto del año 2002⁵⁷, el mismo que 15 meses después, en octubre de 2003, renunció en medio del caos y la presión popular.

Las autoridades que ese gobierno designó en el Ministerio de Educación cuestionaron la pertinencia de la educación bilingüe y de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, y en pocos meses desarticularon el equipo técnico de la R.E.⁵⁸; eliminaron la asesoría pedagógica y el

⁵⁶ Transcripción de una publicación del Ministerio de Educación durante la huelga declarada por la Cteub (varios medios, La Paz, 25 marzo de 2002).

⁵⁷ Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa.

⁵⁸ Una consecuencia de esa desarticulación es que en febrero/2008 se ha registrado una huelga del magisterio por retraso en el pago de salarios. Esto no ocurría desde 1996 gracias a mecanismos instituidos por la reforma educativa.

programa de incentivos para los maestros; anularon el reglamento que normaba el funcionamiento escolar, elaborado en 2001 en conjunto con las confederaciones del magisterio, los Consejos Educativos de Pueblos Originarios y representantes de padres de familia; y, finalmente, anularon los contratos con las universidades que estaban a cargo de los Institutos Normales Superiores, con lo que éstos retrocedieron al estado previo a la reforma.

En otras esferas del propio gobierno, y sin mayor análisis ni competencia en la materia, se cuestionó desde el enfoque constructivista de los módulos hasta el cumplimiento de metas y el impacto logrado, poniendo en duda la calidad del equipo técnico y el buen uso de los recursos de la R.E.

Dañada la credibilidad de la R.E., las organizaciones sindicales del magisterio arremetieron en su contra y plantearon su anulación, haciéndose eco, paradójicamente, de una acción destructiva ejecutada por un gobierno depuesto por el movimiento popular (2003) y que fue el mayor exponente del neoliberalismo combatido por las organizaciones sociales y sindicales.

Así, a mitad del camino recorrido con no pocas dificultades y probablemente con menos fallas de las previsibles en un proceso tan complejo, fue frustrado el primer intento de continuidad de una política pública social en Bolivia, que parecía estar en proceso de constituirse en una política de Estado. En los 25 años de democracia recientemente cumplidos, la única política públi-

ca constituida en política de Estado ha sido la económica, instituida bajo lineamientos y condiciones del Fondo Monetario Internacional en 1985 y mantenida hasta hoy sin ningún cambio sustancial.

9. El proyecto de ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez⁵⁹

En atención a la demanda de los dirigentes del magisterio y por encargo del nuevo gobierno instituido en enero de 2006, una comisión conformada por 22 representantes de organizaciones sociales e indígenas redactó, entre marzo y mayo de ese año la propuesta de una nueva ley de reforma educativa. Esta propuesta fue presentada al II Congreso Nacional de Educación, realizado del 10 al 15 de julio, con la participación de 650 delegados de una treintena de organizaciones, con una composición similar al del primer Congreso realizado en 1992, donde fue aprobada como Proyecto de ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez (Proyecto de ley).

Los representantes del magisterio urbano, la Iglesia Católica y las universidades abandonaron el Congreso en expresión de desacuerdo con la propuesta, con los mismos argumentos que opusieron a la Ley de R.E. de 1994. Los maestros objetaron la descentralización de la educación, la participación de los padres de familia y la modificación del viejo escalafón. Las universidades se opusieron al control social sobre el funcionamiento de éstas, y la Iglesia Católica centró su crítica en el carácter laico del proyecto de ley aprobado por el II Congreso de Educación.

⁵⁹ Fundadores de la escuela-ayllu (1931-1940) en Warisata, altiplano paceño. La R.E. recuperó esa experiencia en el núcleo escolar.

Terminado ese evento, el gobierno buscó entendimientos con las tres instituciones y se comprometió con la Iglesia a mantener la religión católica como materia obligatoria, los ítems asignados a las escuelas de convenio y respetar el funcionamiento de los colegios privados que, en su mayoría, son católicos. Sin embargo, los acuerdos con la Iglesia no fueron incorporados en el proyecto de ley. La autoridad del Estado sobre los convenios en educación y las unidades educativas de convenio (Art. 5º) y la determinación de que la educación debe estar libre de toda imposición religiosa dogmática (Art 1º, inciso 5) han despertado la preocupación de la Iglesia Católica⁶⁰.

Por su parte, la dirigencia del magisterio propone que la participación de los padres de familia se circunscriba a mejorar la infraestructura y a la realización de actividades extracurriculares, en abierta oposición al control social que plantea el proyecto de ley.

Por estos motivos, la Iglesia Católica y la Cteub han presentado al Poder Legislativo sus propias propuestas de reforma educativa. Junto a ellas, el proyecto de ley espera desde septiembre de 2006 el tratamiento correspondiente para su aprobación y promulgación.

Entre tanto, las innovaciones introducidas por la anterior reforma todavía se aplican, unas porque han sido asumidas e incorporadas en la prácti-

ca pedagógica en aula, otras, por inercia. "Al seguir vigente la ley 1565, la reforma educativa sigue de facto en ejecución. De hecho, los técnicos del ministerio y de los órganos desconcentrados del sector, así como los directores de escuela y maestros de aula, no tienen otro referente que dicha norma y, por ello, aun cuando desde agosto 2002 y con más fuerza a partir de octubre 2003 se hable de la conclusión de la R.E., ante la falta de propuesta alternativa, sus lineamientos siguen rigiendo el funcionamiento del sistema educativo."⁶¹

Aunque la ley no ha sido aún aprobada, 110 consultores, 90 maestros y 20 indígenas designados por sus respectivas organizaciones, han sido contratados⁶² para el diseño del nuevo currículo. El producto de este trabajo, elaborado entre abril y octubre de 2007, fue entregado al Ministerio de Educación, pero su contenido no había sido divulgado en el momento en que se redactó este documento.

El proyecto de ley tiene deficiencias conceptuales⁶³ y de estructura propias de un documento que ha sido producido en menos de dos meses por una comisión de carácter corporativo más que técnico. Eso explica también el uso de determinada terminología y el énfasis en los principios más que en el establecimiento de normas de orientación para la estructura, organización y funcionamiento del sistema educativo:

60 Anualmente se transfieren a la Iglesia Católica aproximadamente 43 millones de dólares del presupuesto de educación pública en salarios de la Comisión Episcopal de Educación, maestros de religión, unidades de convenio y educación alternativa.

61 López. 2006: 12.

62 Sin concurso público como establecen las normas para el sector público.

63 Las formulaciones carentes de rigor son frecuentes, sólo como ejemplo: se define como discapacidad intelectual la deficiencia físico motora, auditiva, visual y talento superior (sic) (Art. 39º) y en el perfil de los bachilleres se plantea la "visión trilingüe" (Art. 24º).

“[La educación] Es descolonizadora, liberadora, antiimperialista, antiglobalizante, revolucionaria y transformadora de las estructuras económicas, sociales, culturales, políticas e ideológicas: orientada a la autodeterminación y reafirmación de los pueblos, naciones indígenas originarias (...). (Art.1º, inciso 2).

“Es integradora del territorio; reafirma el derecho de Bolivia a un acceso propio y libre al océano Pacífico. Busca la seguridad, defensa y desarrollo integrando las expresiones del poder político, económico, social, cultural y militar del Estado Plurinacional.” (Art.1º, inciso 4).

El proyecto de ley incorpora a la familia en la estructura del subsistema de educación regular, al que define como “la educación integral sistemática, normada, obligatoria y procesual que se brinda a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desde su nacimiento (...)” (Art. 18º). Esto es, en opinión de unos, simplemente un error, mientras que, en la de otros, expresa el carácter totalitario que se le atribuye a la corriente predominante en el régimen actual, que pretendería normar y vigilar desde el Estado el funcionamiento de una esfera privada como es la familia. Esta visión del papel de la educación guarda correspondencia con una visión de ejercicio del poder calificada por muchos analistas como totalitaria y que ha polarizado a la sociedad boliviana.

10. Similitudes y diferencias con la R.E. de 1994

Este proyecto de ley tiene el doble de artículos que la anterior ley, con un amplio y heterogéneo

espectro normativo que va del principio general y abstracto a la reglamentación específica y detallada (el uniforme escolar, por ejemplo). Recoge varios temas de la anterior reforma, particularmente aquellos vinculados con los dos ejes fundamentales que eran la interculturalidad y la educación bilingüe con dos diferencias conceptuales relevantes.

La primera es que la anterior reforma puso énfasis en la interculturalidad, entendida como “el relacionamiento positivo de las personas de diversas culturas entre sí y con los diversos pueblos, basado en el conocimiento, respeto y valoración de sus culturas, de las cosmovisiones y necesidades de aprendizaje de cada pueblo”⁶⁴. El proyecto de ley, en cambio pone énfasis en la intraculturalidad, entendida como “la cohesión y fortalecimiento de las naciones indígenas originarias, afroboliviana y de sectores sociales menos favorecidos (...)” (Art.15º). Es decir, la anterior reforma hacía énfasis en la relación entre culturas y la nueva reforma pone el acento en cada cultura en sí misma.

En relación a la educación bilingüe, la anterior reforma establecía el desarrollo de los aprendizajes escolares en lengua originaria como primera lengua, y en castellano como segunda lengua. El proyecto de ley establece adicionalmente el desarrollo de los aprendizajes escolares en castellano como primera lengua y en lengua originaria como segunda, con lo que se establecería la llamada educación bilingüe “de ida y vuelta”.

No se puede objetar el sentido de equidad contenido en este planteamiento y no estuvo ausente del debate en la redacción de la Ley 1565

⁶⁴ Albó y Anaya. 2004: 73.

en 1994⁶⁵. Sin embargo, las posibilidades de hacerlo en ese momento eran casi inexistentes y se corría el riesgo de inviabilizar inclusive la modalidad bilingüe que se instituyó para los niños indígenas. En ese entonces, éste fue un tema que enfrentó la reforma con los organismos financieros⁶⁶ y el Ministerio de Hacienda, que objetaban su costo financiero, y las autoridades parlamentarias, que objetaban su pertinencia política. Intelectuales, destacados periodistas, diputados de derecha e izquierda, organizaciones feministas, entre otros, criticaron duramente y sin tregua la implementación de la educación bilingüe llevada adelante por la R.E.

Hoy, dada la actual situación política boliviana, es altamente viable poner en marcha una educación bilingüe “de ida y vuelta”, pero no deja de ser altamente complejo hacerlo con seriedad y éxito. Existe a favor la experiencia y la capacidad técnica desarrollada por la anterior reforma, que llegó en el año 2001⁶⁷ a atender con modalidad bilingüe a 114.868 niños quechuas, aimaras y guaraníes de 6 a 11 años. De acuerdo con el Censo Nacional de ese año, ésta era una cobertura de 40,6% de niños indígenas rurales, comprendidos en ese tramo etáreo y cuya lengua materna correspondía a una de esas tres (Albó y Anaya 2004).

No obstante, la aplicación de modalidad bilingüe para niños no indígenas supone la producción de materiales y la capacitación de maestros en número muy superior por la cantidad de alumnos escolarizados que tienen el castellano como primera lengua.

Las declaraciones de voceros gubernamentales sobre el tema deja entrever que hay cierto grado de confusión entre educación bilingüe (uso de dos lenguas en los aprendizajes) y el aprendizaje de una lengua indígena. Lo propio ocurre en relación a la anunciada educación trilingüe cuando en realidad se trata de la enseñanza de una lengua extranjera.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. De cara a un nuevo proceso de reforma educativa, es necesario establecer con propiedad y precisión las diferencias y coincidencias entre las posiciones del magisterio de base, en cuanto al conjunto de maestros que ejercen la docencia escolar, y las posiciones de los dirigentes de sindicales del magisterio. Los dirigentes de éste no siempre representan y expresan las demandas y necesidades de sus bases, suelen actuar en función de agendas político partidarias con las que la mayoría de sus afiliados no está necesariamente de acuerdo.
2. Los conflictos más agudos que se produjeron después de promulgada la Ley de R.E. 1565 (1994) y su desenlace muestran que la oposición sindical del magisterio puso obstáculos a la ejecución de la R.E. y la limitó, pero no la hizo inviable ni fue la directa responsable de su anulación. Es necesario analizar el comportamiento de otros actores y particularmente el del gobierno, como principal responsable de las políticas públicas, para de-

⁶⁵ El ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada insistió en incorporar la modalidad bilingüe “de ida y vuelta”.

⁶⁶ El Banco Mundial objetó la reforma curricular y particularmente la modalidad bilingüe.

⁶⁷ Lamentable y paradójicamente, la página web del Ministerio de Educación ya no tiene información estadística desagregada por lengua.

terminar con objetividad por qué un programa como el de la R.E. fue interrumpido a la mitad del proceso (2002) y posteriormente anulado, a pesar del reconocimiento ganado por sus resultados positivos. No parece objetivo atribuir a la oposición sindical del magisterio la anulación de esa reforma.

3. La causa principal de conflicto en la relación entre el magisterio y el Estado boliviano es la insatisfacción laboral asociada al bajo salario, independientemente de procesos de reforma educativa. Las reformas educativas realizadas en Bolivia no han resuelto este problema, la mayoría de ellas ni siquiera lo ha tomado en cuenta como parte de su programa (incluida la que se encuentra en este momento como proyecto de ley). La insatisfacción laboral no está relacionada solamente con la mejora salarial de los maestros, sino también con medidas dirigidas a recuperar el reconocimiento social de la función docente y que les permita a los maestros dedicarse con carácter exclusivo a esa función. Paradójicamente, la solución de este problema tiene como principal obstáculo el escalafón docente que los dirigentes del magisterio defienden como máxima conquista histórica. Otro obstáculo es la falta de visión y voluntad política en el Estado para encarar este problema con soluciones de fondo y largo plazo, porque requiere un incremento sustancial del gasto corriente pero que, a la larga, significaría un ahorro (los días de paro tienen un costo que el Ministerio de Hacienda no contabiliza). Si bien el incremento salarial no tiene impacto directo en el desempeño docente, tiene impacto inmediato en la calidad de los postulantes a los centros de formación docente, lo que en el mediano y

largo plazo incide directamente en la calidad educativa.

4. La falta de iniciativa y propuestas para mejorar la educación, por un lado, y por otro el uso abusivo de la presión y el conflicto ha deteriorado la imagen de las organizaciones sindicales del magisterio ante sus bases y la opinión pública. Deberían, por tanto, renovar su discurso, organización, liderazgos, instrumentos y formas de expresión a los desafíos de cambio que requiere el fortalecimiento de la democracia boliviana. Esa renovación no se va a producir espontáneamente, será necesario promover el debate dentro del magisterio abriendo espacios y canales para una participación real y amplia, que supere los escenarios tradicionales, como son las asambleas y ampliados sindicales donde sólo se legitima con las bases —una minoría de ellas— las decisiones ya tomadas por los dirigentes.
5. Se debe emprender una nueva reforma sólo si tiene la firme decisión de encarar el conflicto administrando las expectativas y demandas de determinados sectores sin poner en riesgo el interés de las mayorías y del país; y si se puede garantizar la continuidad del proceso en el largo plazo. Para ello, debería contarse con:
 - Una estructura ad-hoc que ejerza el liderazgo político y ampare la continuidad del proceso por medio de sucesivas gestiones de gobierno.
 - Un instrumento (ley educativa) coherente y sólido, tanto desde el punto de vista político como técnico.

- Compromiso del conjunto del gobierno que se exprese principalmente en la asignación de recursos suficientes para llevar adelante las transformaciones necesarias.
- Calidad profesional y estabilidad de las autoridades y del equipo técnico a cargo de la reforma.

AMALIA ANAYA es socióloga, formada en la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia. Participó en la resistencia a las dictaduras militares como dirigente universitaria y miembro de la estructura clandestina del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria. En el proceso democrático fue Subsecretaria de Política Social (Ministerio de Planeamiento), Directora del Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa, Viceministra de Educación Escolar y Ministra de Educación. Desde esos cargos impulsó el diseño y ejecución de una reforma educativa centrada en el enfoque intercultural, la modalidad bilingüe y la participación, particularmente de los pueblos indígenas. Es autora de varias publicaciones sobre esta reforma, entre ellas un libro en co-autoría con Xavier Albó, S.J. Actualmente es consultora independiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdos Ministerio de Educación con Cteub y Conmerb (1995–2002).
- Aguilar García, Oscar. 2003. *Estudio de percepción: A diez años de ejecución de la Reforma Educativa*. La Paz: PROACTIVA CONSULTORES ASOCIADOS S.R.L. (mimeo).
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. 1992. *La hechura de las políticas*. México: PORRUA.
- Albó Xavier. 1999. *Iguals aunque diferentes*. La Paz: *Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*. La Paz: Ministerio de Educación, Unicef y Cipca.
- Albó Xavier, Anaya Amalia. 2004. *Niños alegres, libres, expresivos*. La Paz: Unicef y Cipca.
- Anaya, Amalia. 1995. *Proceso de formulación de la Reforma Educativa: una mirada desde adentro*. La Paz: Universidad Católica Boliviana-Harvard Institute for International Development. Maestrías para el Desarrollo (mimeo).
- Anaya Amalia. 2002. *Informe de gestión*. La Paz: Ministerio de Educación.
- Campaña Mundial por la Educación. www.campaignforeducation.org/news/2007
- Contreras, Manuel. 1998. *Reformas y desafíos de la educación en Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Fernando Campero Prudencio (coord.), Harvard Club de Bolivia.
- Contreras, Manuel y Talavera, María Luisa. 2004. *La Reforma Educativa boliviana: 1992-2002. Del escepticismo a la esperanza*.
- Contreras, Manuel y Talavera, María Luisa. 2003. *The Bolivian Education Reform 1992-2002: Case Studies in Large-Scale Education Reform*. www1.worldbank.org/education/pdf/bolivia_case_EduReform.pdf
- Criales, Sergio. 2005. *Algunas consideraciones sobre el gasto público, política salarial y características del personal docente en el sector de educación*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (documento de trabajo).
- Cteub. *Estatutos (2005)*. www.cteub.com
- Decreto Supremo N° 04688 (1956). www.cteub.com
- Decreto Supremo N° 22407. 1990. La Paz: Gaceta Oficial N° 1633.
- Etare. Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa. 1993. *Dinamización Curricular: Lineamientos de Política Curricular*. Cuadernos de la Reforma. La Paz: Etare-Unicef.
- Etare. Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa. 1993. *Reforma Educativa, Propuesta*. Cuadernos de la Reforma. La Paz: Etare-Unicef.
- Etare. Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa. 1993. *Reformas Educativas comparadas. Seminario*. Cuadernos de la Reforma. La Paz: Etare-Unicef.
- Lozada, Blithz. *La formación docente en Bolivia*. www.iesalc.unesco.org.ve
- Laserna, Roberto; Ortego, Jesús y Douglas Chacón. 2006. *Conflictividad sociolaboral en Bolivia, Estudios y reflexiones*. Programa Sistemas de Prevención y Resolución de Conflictos PSPR-Bolivia, OEA. www.geocities.com/laserna_r/ConflictosSociolaborales.pdf
- La Educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados. www.minedu.gov.bo
- La Razón. 1990 – 2007. www.la-razon.com
- La Prensa. www.laprensa.com.bo
- Ley 1565. 1994. www.minedu.gov.bo/minedu/_docs/_5/ley1565.pdf
- López, Luis Enrique. 2006. www.oeiperu.org/documentos/CAF_Informe_Bolivia.pdf
- Ministerio de Educación y Cultura. 2002. *Conclusiones del Congreso Nacional de Educación, 26 al 31 de octubre de 1992*. La Paz: Editorial Educativa.
- Palabra Obrera N° 18, 31 de mayo 2006. www.lorci.org/rubrique.php3?id_rubrique
- Proyecto de Ley Avelino Siñani. <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1734.pdf>
- Talavera, María Luisa. 2002. *Innovación y resistencia al cambio en escuelas bolivianas*. www.ibe.unesco.org/publications/Prospects/ProspectsPdf/1235/talas.pdf
- Trujillo López, Mario. 2004. *Historia del Movimiento Sindical del Magisterio Rural Boliviano*. La Paz: Conmerb.

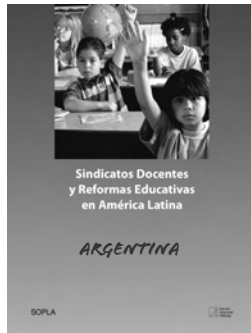
Subirats, José y Nogales, Ivonne. 1989. *Maestros, Escuelas, Crisis educativa. Condiciones del trabajo docente en Bolivia*. Santiago de Chile: Unesco-Orealc. www.unesdoc.unesco.org/images/0008/000853/085394so.pdf

Información de prensa sobre la reforma educativa entre 1990 y 2007.

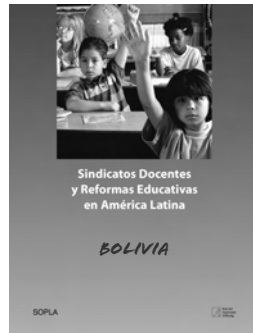
www.bolpress.com/art.php?Cod=2007110604:
Suspenden derechos sindicales de maestros trotskystas

www.unesco.cl/.../conflictividad_bolivia_reforma_educativa_boliviana_1992_2002_escepticismo_esperanza.pdf

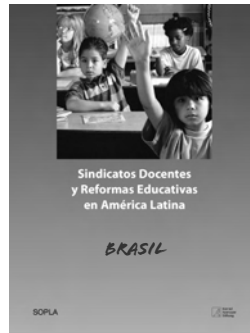
SERIE SINDICATOS DOCENTES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA



Argentina



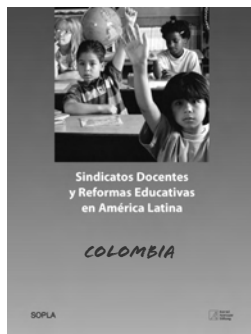
Bolivia



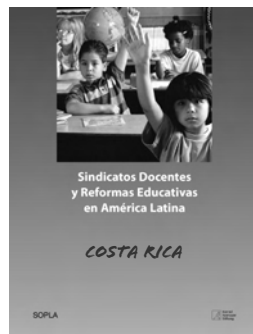
Brasil



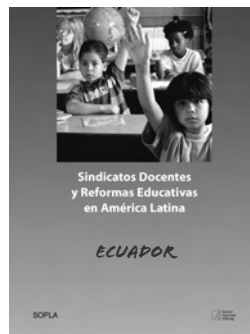
Chile



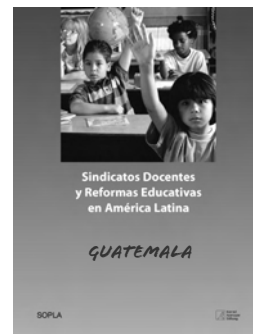
Colombia



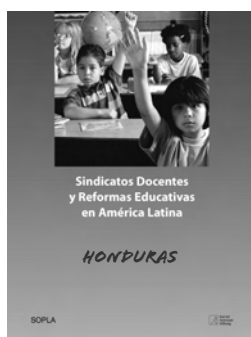
Costa Rica



Ecuador



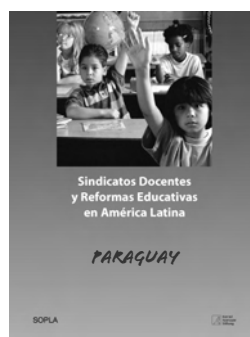
Guatemala



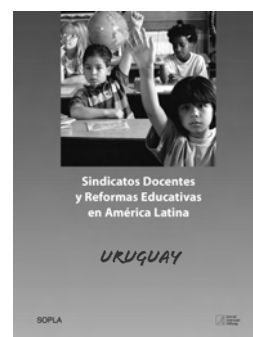
Honduras



México



Paraguay



Uruguay